



20 février 2019

# Rapport de Synthèse

Projet Concerto-s

## Table des matières

|                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I) Cadre conceptuel de la concertation : Les contours de la concertation publique.....           | 3  |
| 1. La concertation : un concept d'apparence simple .....                                         | 4  |
| 1.1. La proximité de notions voisines .....                                                      | 4  |
| 1.2. Les trois composantes de la concertation.....                                               | 6  |
| 1.3. La confrontation d'intentions vertueuses aux contraintes de l'action .....                  | 7  |
| 1.4 Les ambiguïtés fondamentales de la concertation .....                                        | 8  |
| 2. La concertation managériale .....                                                             | 9  |
| 2.1 Le contexte .....                                                                            | 9  |
| 3. Projet , concertation et gestion des paradoxes .....                                          | 11 |
| II) Méthodologie.....                                                                            | 13 |
| 1) Contexte .....                                                                                | 13 |
| 1.1 Le Cas.....                                                                                  | 13 |
| 2) Dispositif méthodologique .....                                                               | 15 |
| 2.1 Etapes du projet .....                                                                       | 15 |
| 2.2 Constitution de l'équipe de recherche.....                                                   | 15 |
| 3) Les outils supports au projet.....                                                            | 15 |
| 3.1 Une approche multi-méthodes quantitative et qualitative .....                                | 15 |
| 3.2 Modèles mobilisés autour de la construction des outils.....                                  | 16 |
| 3.3 Outil pour analyser l'activité de concertation.....                                          | 17 |
| 3.4 Le questionnaire .....                                                                       | 18 |
| III) Résultats : .....                                                                           | 19 |
| 1) Analyse de la phase exploratoire .....                                                        | 19 |
| 2) Revue des monographies.....                                                                   | 21 |
| 2.1 Le pôle seniors du CCAS. ....                                                                | 22 |
| 2.1.1 Objet de la concertation.....                                                              | 22 |
| 2.1.2 Le dispositif.....                                                                         | 23 |
| 2.1.3 Les effets du processus de concertation .....                                              | 25 |
| 2.1.4. Analyse de l'activité de concertation .....                                               | 26 |
| 2.1.5. Analyse globale du processus.....                                                         | 29 |
| 2.1.6. Valorisation et retombées organisationnelles .....                                        | 32 |
| 2.1.7. Freins dans la conduite du processus.....                                                 | 35 |
| Conclusion .....                                                                                 | 35 |
| 2.2 La direction des finances de la prospective, de l'évaluation et du contrôle de gestion ..... | 36 |
| 2.2.1 Le contexte .....                                                                          | 36 |
| 2.2.2 L'objet de concertation .....                                                              | 41 |

|                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.2.3 .Le dispositif méthodologique .....                                         | 44  |
| 2.2.4 Résultats .....                                                             | 47  |
| Conclusion .....                                                                  | 64  |
| 2.3. La DCP .....                                                                 | 65  |
| 2.3.1 Objet de concertation .....                                                 | 66  |
| 2.3.2 Dispositif et outils.....                                                   | 67  |
| 2.3.3 Résultats .....                                                             | 67  |
| 2.4 La Direction des Espaces verts, de l'environnement et de la Biodiversité..... | 73  |
| 2.4.1 Le Contexte.....                                                            | 73  |
| 2.4.2 L'objet de la concertation.....                                             | 73  |
| 3) Questionnaire.....                                                             | 85  |
| 3.1 Les résultats du T1.....                                                      | 86  |
| 3.2 Résultats du T2 .....                                                         | 86  |
| 4) Institutionnalisation de la démarche .....                                     | 89  |
| Conclusion .....                                                                  | 94  |
| <b>ANNEXES</b> .....                                                              | 97  |
| Annexe 1.....                                                                     | 97  |
| Annexe 2.....                                                                     | 99  |
| Annexe 3.....                                                                     | 100 |
| Annexe 4.....                                                                     | 101 |
| Annexe 5.....                                                                     | 103 |
| Annexe 6.....                                                                     | 106 |
| Annexe 7.....                                                                     | 110 |
| Annexe 8.....                                                                     | 110 |
| Annexe 9.....                                                                     | 113 |
| <b>Annexe 10</b> .....                                                            | 116 |
| _Toc1502056                                                                       |     |
| Annexe 11.....                                                                    | 118 |
| Annexe 12.....                                                                    | 120 |
| Annexe 13.....                                                                    | 120 |
| Annexe 14.....                                                                    | 123 |
| Annexe 15.....                                                                    | 133 |
| Annexe 16.....                                                                    | 0   |
| Annexe 17.....                                                                    | 0   |

## I) Cadre conceptuel de la concertation : Les contours de la concertation publique

Depuis une décennie, de nouvelles formes de gouvernance et de mobilisation citoyenne se développent au sein des territoires avec des politiques publiques qui évoluent vers une logique de transversalité et s'ouvrent à l'implication des usagers et des parties prenantes. Ces évolutions sous-tendent une affirmation de l'individu dans le débat public. La concertation publique s'inscrit dans ce contexte de transformation des modes de gouvernance publique, la situant comme composante récurrente à la fois des discours et des pratiques des acteurs, publics comme privés (Picque, 2009). Elle répond à une demande citoyenne de participation aux prises de décisions touchant le quotidien (Simard, 2003). La pratique de la concertation est ainsi devenue un point de passage obligé de la mise en œuvre de différents types de projets (Masboungi, 2002) avec pour support un arsenal juridique qui va de la loi Bouchardeau à la loi du 27 janvier 2002 relative à la démocratie de proximité (Hoeffel, 2002). Derrière ces processus de participation, c'est l'efficacité de l'action publique qui est recherchée (Céron et al., 2002). Cette injonction à la concertation serait pour certains auteurs une recherche de mise en cohérence avec les exigences réglementaires (Bratosin, 2007). Cependant ce passage d'un système descendant à des formes hybrides (Duperré 1992 & Bobbio et al., 2017) questionne la construction de l'action collective et ses modes d'articulations notamment en rendant effectif les capacités des acteurs publics à agir (Duran, 1999). En effet, l'effervescence de cette dynamique ne trouve pas toujours ses relais sur le terrain de l'action collective et les cadres méthodologiques échappent parfois aux cadres réglementaires régissant les obligations de mise en place de dispositifs d'actions concertés. Par exemple, la mission sénatoriale destinée à évaluer la mise en œuvre de la deuxième vague de la RGPP en 2010 a conclu notamment à l'absence de concertation avec les collectivités territoriales (Fergelot, 2015). Les principales difficultés tiennent à l'exposition du projet à la discussion publique et à l'hétérogénéité des positions confrontant la concertation à l'idéal démocratique et ses limites. Comme le note Vaillancourt (2008), lorsque les acteurs sociaux sont oubliés ou instrumentalisés dans leur relation avec les institutions, les programmes et services qui en résultent sont perdants et appauvris parce qu'ils reproduisent les travers d'une régulation bureaucratique.

Nous proposerons dans ce chapitre d'abord de définir la concertation dans son acception sociale en étudiant son statut, ses caractéristiques et ses relations avec d'autres typologies de dialogue, puis ses enjeux et limites en référence au paradoxe de Condorcet. Nous présenterons ensuite ses rapports de connexion à l'institution en étudiant le rôle et la fonction de la concertation managériale dans une dialectique articulant espaces de concertation et espace de discussion. Forme hybride ou objet

spécifique, doté d'une ingénierie propre et reposant sur des conventions et des représentations socio-culturelles propre à l'institution, il sera alors intéressant d'apprécier dans quelle mesure l'espace de concertation est susceptible de permettre une régulation plus efficace des paradoxes qui traversent la gestion publique (tensions entre logique administrative et logique politique, centralisation élevée des processus décisionnels, déficit de culture du pilotage.)

### 1. La concertation : un concept d'apparence simple

Pour Place (2000), la concertation renvoie à un « *kaléidoscope de sens et de représentations* ». La concertation, dans son acception la plus étendue, peut se définir comme un processus émergent et dynamique, à travers lequel divers acteurs, ayant une vision différente d'un problème, peuvent explorer de manière constructive leurs différences et chercher une solution allant au-delà de leur propre vision limitée de ce qui est possible (Gray, 1989). Elle vise à rendre convergentes les initiatives de divers acteurs, vers une même finalité générale (concertée) d'orientation de développement, de règlement d'un problème ou de réalisation d'un projet (Belley et Divay, 2007). En ce sens Berthome (2013) signifie que la concertation serait un déterminant de tous les processus d'accordement multipartites. La concertation constitue l'un des mécanismes institutionnels de participation publique où les différentes parties prenantes ont pour objectif de se concerter, c'est-à-dire « s'entendre pour agir et poursuivre un même but ». La conduite de l'objectif passe par celle de l'ancrage qui renvoie à la stratégie des acteurs vis-à-vis d'un territoire, et donc le plus souvent à un processus intentionnel de mobilisation et/ou construction de ressources territoriales (Frayssignes, 2005).

À l'appui de différentes sources sur le thème de la concertation, on constate cependant que l'usage fait du concept dans la littérature scientifique recouvre différents sens et entretient des relations parfois ambiguës avec les notions de médiation, de négociation, de facilitation, ou bien encore de dialogue territorial (Barret 2003 ; Toussaint, Vareilles & Zimmermann, 2004).

#### 1.1. La proximité de notions voisines

Les Québécois associent fréquemment la concertation à un processus de négociation mené par des groupes ayant un intérêt divergent vis-à-vis d'une ressource, mais dont la coopération est essentielle à l'existence de cette ressource et où les acteurs n'exercent pas leur pouvoir de confiscation (Rolland et Tremblay, 1996, p. 10). Coriveau fait remarquer que les collectivités innovantes au Québec sont celles qui place la concertation comme une stratégie qui permet de conjuguer les objectifs de performance et la participation plutôt que de les opposer (Belley, 2003). Cependant même si elles ne sont pas mutuellement exclusives, la concertation se distingue de la négociation car elle ne vise pas forcément une prise de décision d'un commun accord, ce dernier n'est pas consubstantiel de la

concertation, elle le prépare à un double niveau, celui de l'élaboration et celui de l'application. De plus, Dupont (1994) considère qu'un acteur ne va entrer dans une négociation qu'après avoir évalué son "coût d'opportunité", c'est le principe BATNA. Dans la négociation intégrative, qualifiée de concertative par Dupont (2006), chacun accepte de coopérer avec l'autre pour construire ensemble une solution mutuellement acceptable. Ce type de négociation se rapproche de la concertation, alors que la négociation conflictuelle s'en éloigne. Dans la négociation intégrative, il ne s'agit plus de partager l'existant (ce qui donne son sens au terme de négociation distributive), mais de créer une « valeur » commune aux deux parties : c'est la plus value créée par le dialogue et la coopération. La négociation concertative est très proche de la concertation : elle s'en différencie cependant par sa finalité, qui est la construction d'un consensus autour d'une solution mutuellement acceptable, alors que l'objectif d'une concertation n'est pas toujours une décision et un consensus, mais d'abord la construction de rapprochements et de références communes aux parties en présence. La négociation conflictuelle, ou distributive diffère radicalement de la concertation : la confondre avec une concertation crée souvent des frustrations de la part d'acteurs qui s'attendent à être intégrés dans un processus coopératif et ne trouvent qu'une confrontation d'intérêts, d'où l'importance d'établir une distinction claire. On retrouve en marge la démocratie paritaire sociale où la négociation doit conduire à fixer entre partenaires sociaux (représentants des salariés et des employeurs) les normes applicables aux salariés et aux entreprises, liées à l'existence d'un contrat de travail (la gestion paritaire des normes issues de la négociation collective ; l'interprétation de ces normes). Le paritarisme de décision ainsi défini apparaît comme un élément central de la démocratie sociale, qui désigne l'ensemble des relations formelles et informelles qu'entretiennent de nombreux acteurs (partenaires sociaux, associations, acteurs institutionnels...) en vue de créer, piloter et suivre des dispositifs sociaux au sens large, ouvrant une troisième voie entre le marché et l'État ( Cabanel , 2017).

Ensuite la concertation vise à construire des objets communs essentiels pour l'avenir , ce qui différencie aussi la concertation de la consultation, de l'information ou de la négociation c'est la construction collective d'objets qui vont devenir communs aux participants et qui constitueront le socle sur lesquels pourront s'ancrer les initiatives, les représentations produites par la concertation. Le réseau peut constituer une ressource au développement de la concertation comme l'a montré Beuret (2006) au travers du cadre théorique de la sociologie de la traduction mais il peut aussi se limiter à du réseautage informel entre individus (Keast et al, 2004) ou encore mener à l'élaboration d'un partenariat formel. Pour notre part, nous retenons que les partenariats sont davantage formalisés que la concertation (Tremblay, 1993) et qu'ils fonctionnent selon des principes hiérarchiques, des ententes et des contrats (Elander, 2002) ; le participant n'est plus là pour défendre ses intérêts propres mais pour collaborer et mettre en place des partenariats. Il s'agit de travailler ensemble à la construction

d'un projet commun dont la source n'est pas nécessairement de solutionner un problème ou un conflit (Monet, 2005). Mettan (1992) inscrit le choix du niveau de participation dans le contexte de partage du pouvoir, plus ou moins étendu selon que l'on se limite à une information, à une consultation ou que l'on entre dans un véritable processus de partage décisionnel ou d'un partenariat de gestion.

Enfin la concertation permet aussi une différenciation similaire avec la consultation. on peut définir une consultation comme un ensemble (d'événement(s) lors du/desquel(s) les personnes et organisations intéressées ont l'opportunité d'exprimer leurs points de vue sur un projet ou une politique et de l'enrichir par leurs interventions. Ces consultations peuvent être ouvertes à tous. Elles peuvent aussi être restreintes à des acteurs choisis aléatoirement, ou par l'autorité publique compétente, ou encore par les animateurs de la consultation. Les concertations se déroulent sur la durée, par exemple sous la forme d'une série de réunions de travail, tandis que les consultations se définissent par un ou plusieurs événements ponctuels, tels une conférence de citoyens ou une enquête par questionnaires, ou un mixte de ces méthodes. Consultations et concertations sont également liées au concept de négociation au sens où elles offrent à leurs participants un cadre pour la confrontation de points de vue différents voire divergents. De plus, elles constituent aussi deux manières de prendre en compte ces points de vue dans un projet final plus collectivement acceptable (De carlo 2007). En effet, dans les processus consultatifs on peut certes viser la formation de consensus et le développement d'actions communes, mais là n'est pas l'enjeu déterminant. Celui-ci est plutôt de soutenir un échange de points de vue sur un ensemble particulier de questions. Si ce type d'exercices favorise effectivement le développement d'une meilleure compréhension des intérêts en présence, et la possibilité de dégager des consensus, l'initiateur du processus ne se trouve pas pour autant lié par les discussions. Il conserve toute la légitimité de prendre seul les décisions (Ouellet, 1983; Rolland et Tremblay, 1996).

## 1.2. Les trois composantes de la concertation

En nous appuyant sur les travaux de Regini (1984) et de Blondiaux et Sintomer (2002) trois composantes semblent devoir être retenues pour définir les fondamentaux de la concertation.

Tout d'abord, la concertation est un processus délibératif qui **visé à harmoniser les positions d'acteurs autour d'un objet défini** relevant d'enjeux de différents ordres. Cette phase d'orchestration passe par la mise en publicité des arguments où il s'agit au regard des termes utilisés de repenser la gouvernance publique avec les parties prenantes concernant le choix des valeurs et des enjeux prioritaires à traiter, de la gestion d'une ressource à la construction d'un projet. Ensuite **elle suppose de respecter le critère d'inclusion avec la participation de différentes parties prenantes** internes ou externes, aux institutions et l'implication, directe ou non, des autorités

publiques. Beuret (2006) montre que la concertation se fonde sur un dialogue horizontal entre les participants dans une configuration d'*empowerment* dont l'objectif est la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble. Comme le souligne Touraine (2005) « C'est au sujet qui est en chacun de nous et qui seul peut nous transformer en acteurs, en créateurs de notre avenir et de nous-mêmes qu'il faut donner la parole, afin qu'il nous parle et nous exhorte à la libération de nos projets ».

Enfin, la concertation est un **processus décisionnel** invitant à la préparation et à l'accompagnement de la décision et non à la prise de décision qui passe par la fabrique d'un accord à mettre en place. Le sens de la concertation n'est donc pas l'action de « décider ensemble », mais plutôt de « dire ensemble » (Bratosin, 2001). De plus si la concertation n'aboutit pas forcément à une décision, elle consiste néanmoins à travailler collectivement sur un ou des projets (Douillet et Barret, 2003) qui peuvent se concrétiser. Damart (2003) souligne à cet égard que la concertation suppose l'explicitation de tout ou partie des points de vue des parties en présence, le dévoilement de leurs préférences ainsi que l'actualisation des arguments qui justifient leur position.

La concertation, qu'elle soit pratiquée entre services publics ou avec les acteurs de la société civile et les citoyens, ne s'improvise pas ; c'est un processus qui s'organise et se planifie à partir d'une demande prescrite (Schneider, 1987 ; Certu, 2006<sup>1</sup>). Il nécessite des compétences de la part des intervenants d'ordre méthodologique, stratégique et politique pour pouvoir composer avec la complexité des objectifs et l'imprévisibilité des comportements des acteurs et des organisations en présence. Pour Fortier, ses facteurs de réussite semblent ainsi conditionnés à une série d'étapes planifiées (2002) qui se différencieraient de la fonction de rouage de la planification ou de la gestion technocratique.

### 1.3. La confrontation d'intentions vertueuses aux contraintes de l'action

La concertation assigne les acteurs à la construction d'un système d'interactions et d'engagement des parties dans un échange politique (Pizzorno, 1978) mais aussi à l'attribution d'un statut et d'un rôle public (Offe, 1981b). On relève toutefois un paradoxe entre une « idéologie participationniste » effigie d'un mythe social sacralisé par une gouvernance nationale (La Branche, 2003) et les dynamiques de mise en œuvre traduisant fréquemment l'accouchement de la décision par le compromis. Cette contradiction s'explique pour Pretty et al., (1995) par la représentation sociologiquement naïve de la communauté sur laquelle repose les approches participatives qui gomme les aspérités d'actions locales recouvrant souvent des enjeux de pouvoirs et des logiques de moyens orthogonales.

---

<sup>1</sup> Information, participation du public, concertation et association dans les Plans de Prévention des Risques MEDD/DPPR/SDPRM – CERTU - 12 décembre 2006



Les utopies communautaires qui revendiquent la participation de tous aux décisions collectives (Lebel, 2012) ne résistent pas toujours à l'épreuve des faits. La concertation apparaît ainsi comme un théâtre d'ombres assimilées à des pratiques de simulacres où « *la scène de la concertation ressemble étrangement à cet espace vide [...], prêt à faire vivre une représentation, mais qui, en l'occurrence, n'a jamais réellement lieu, parce qu'y manque l'acteur principal* » (Place, 2000). Blanc (1999) souligne également ce paradoxe en précisant que la concertation suppose une redistribution du pouvoir entre les acteurs participants. Rui (2004) constate qu'en tant qu'expérience cette dimension conflictuelle inhérente à la concertation et une atténuation trop forte de son existence priverait l'espace public d'un certain dynamisme, tel que le soulignent Mansbridge (1996), Mouffe (1996, 1999) et Young (2000) dans leur analyse de la délibération. Fernandez-Revuelta Perez et Robson (1999) ont également montré dans une étude que le processus de participation peut constituer « *un rituel permettant de se légitimer par des négociations budgétaires serrées et des standards élevés qui ne sont jamais atteints* ». S'instaure alors une distance entre le fait et l'idéal ou, comme le précisent Blondiaux et Sintomer (2002), « *entre l'ambition de la rhétorique et la modestie de la mise en œuvre* ».

De plus, la légitimité d'une institution réside dans la capacité de ses membres à pouvoir se référer (de manière à pouvoir justifier leurs actes et leurs paroles) à des objectifs précis et valides, dont l'origine (mais aussi la perspective) dépasse souvent leur horizon temporel individuel. Une organisation dont les objectifs sont sans cesse renégociés, soumis à contestation et dénégation ou encore flous et instables, n'a pas la même légitimité qu'une organisation dont les objectifs ont été formellement définis, confirmés par d'autres instances et sont relativement stables sur le moyen-long terme ». Ainsi, la légitimité s'avère d'autant plus présente que l'on n'en parle pas et d'autant moins effective que l'on commence à en débattre.

#### 1.4 Les ambiguïtés fondamentales de la concertation

La proximité de notions voisines comme la consultation ou la négociation (voir infra) ne facilite pas l'appréhension de la notion. Plus encore, la finalité de la concertation, à savoir favoriser la mise en œuvre d'une décision déjà actée (Bratosin, 2001), peut d'emblée paraître contradictoire avec la nature de son processus. En outre, la difficulté à cerner avec précision les notions de participation, de construction d'une vision commune, consubstantiels du concept de participation en font une notion ambiguë et molle. Enfin, l'approche conceptuelle de la concertation occulte la diversité des mises en œuvre de telles démarches et ne clarifie pas son opérationnalisation. A cet égard, Schneider souligne que la concertation est « *[un] processus [qui] implique un partage plus ou moins collectif d'idées, de perceptions et parfois de ressources mais les concepts deviennent rapidement confus lorsqu'il s'agit de*

*les appliquer au niveau du partage des rôles, des incidences sur les pratiques administratives et même sur les conceptions sous-jacentes du pouvoir » (1987, p. 5).*

Alors que la recherche présentée dans ce rapport s'évertue à mettre en place une démarche de concertation, il ne s'agit pas d'en nier ses ambiguïtés fondamentales mais d'en tenir compte pour la mise en œuvre des démarches.

## 2. La concertation managériale

Les travaux étudiant le processus de concertation managériale émergent et sont rares pour l'instant. Par exemple, des écrits concernent les structures de santé et étudient les réunions de concertation pluridisciplinaires (Le Divenah et al., 2013) ou bien encore Kandem (2012) qui montre notamment l'intérêt de construire un système managérial ayant comme pivot la concertation qui s'articulerait avec deux autres systèmes de concertation :

- Un système économique dénommé « concertalisme » basé sur la concertation permanente des tous les acteurs. Les entreprises devraient être gérées suivant la même philosophie de concertation en pratiquant le « management concerté » mettant face à face des acteurs qui sont l'entrepreneur, les cadres dirigeants et les employés.
- Un système politique basé aussi sur la concertation permanente des acteurs (État face aux citoyens organisés en société civile) qu'il dénomme la « concertocratie ». Il développe à cet effet la théorie de la concertation qui stipule que : « Pour tout groupe d'acteurs, une décision issue de la concertation motive plus qu'une décision prise unilatéralement ».

Cependant, elle reste peu étudiée et elle s'appuie sur les définitions de la concertation publique à l'instar de Wipf (2012) qui l'envisage comme une pratique concrète de management public et comme un processus de régulation de l'action publique pendant lequel s'échange et se confrontent différents monde, différents regards et différents discours sur l'objet de concertation. Or le contexte managérial d'une démarche de concertation nous semble légitimer un travail de caractérisation car la nature des relations entre les parties-prenantes, leurs ressources, le contexte organisationnel qui est la toile de fond de la concertation sont autant d'éléments qui différencient concertation publique et concertation managériale.

### 2.1 Le contexte

Les différents processus de réformes opérés ces dix dernières années au sein de la fonction publique territoriale ont produit de la complexité dans le pilotage des organisations et conduit à définir de nouvelles attentes managériales. Celles-ci se structurent autour d'un triple enjeu de traduction à

savoir administratif politique et citoyen qui nécessite de savoir agencer l'action collective au sein d'une chaîne de flux de valeur productrice de la performance des organisations. Cette capacité nécessite le passage d'une logique d'expertise avec une gouvernance renversant les silos fonctionnels à une vision systémique permettant d'appréhender le système dans sa globalité et en comprendre les différentes dimensions notamment au travers des valeurs de la collectivité. De plus, la bonne connaissance d'une organisation ne saurait être suffisante, un cadre doit compter également et surtout sur sa capacité à comprendre les réseaux d'influence et leurs conséquences sur l'organisation formelle. Ce changement de paradigme place les cadres de la «vieille administration publique» à la charnière de la réflexion et de l'action, faisant évoluer leur rôle vers de nouvelles orientations auxquelles ils doivent s'acculturer en adoptant des comportements nouveaux (Beaujolin, 2016). Ils sont notamment attendus sur des compétences managériales favorisant le self management et appelant à plus de transversalité et d'autonomie dans les processus de travail et chez les collaborateurs (empowrement). Par voie de conséquence, les axes de progression reposent sur sa maturité professionnelle et psychologique, mais aussi sur des dimensions culturelles et politiques inhérentes à l'organisation.

Cette re-normalisation de l'action managériale sortant le cadre du registre de l'expertise passe ainsi par la mise en œuvre de processus de dialogue dans des cultures hybrides (Emery et Martin, 2008) et réseaux de sociabilité émergents (Tessier et Tellier, 1991).

Cette mise en cohérence de l'action publique ne résulte plus d'une élite politico-administrative centralisée mais d'une co-construction reflétant d'une démocratie technique agencée de dispositifs de concertation avec plusieurs niveaux de décisions et dont le résultat s'exprime par la capacité à établir un sens commun (Le Gales 1998 ; Froger 2001)

Ce couplage inter-strates ne peut avoir des effets que si les cadres intermédiaires chargés de les soutenir se les approprient (Chevalier 2010). Cette dynamique d'appropriation passe également par la capacité de ses membres à pouvoir se référer (de manière à pouvoir justifier leurs actes et leurs paroles) à des objectifs précis et valides, dont l'origine (mais aussi la perspective) dépasse souvent leur unique horizon temporel. La légitimité de l'institution passe par ce travail de relier les buts de l'organisation dans ses dimensions culturelles et politiques avec les buts de l'individu, trouver la bonne articulation permettant d'apporter une cohérence au centre des préoccupations du manager (Detchessahar & Grevin, 2009).

A la lecture de ces nouveaux enjeux managériaux, nous situons la concertation comme un instrument de gestion privilégié au cœur des rapports inter et intra organisationnels. En la caractérisant par sa

spécificité ( i.e. managériale) nous définissons ainsi la concertation managériale par trois principales caractéristiques :

-Elle est tout d'abord **une démarche orientée vers un projet de changement** : la concertation constitue une démarche intervenant en appui de la conduite du changement et/ou de la gestion de projet. Il s'agit donc d'un processus qui part des orientations stratégiques donc qui s'organise et se planifie (Fortier, 2002) à partir d'une demande prescrite (Schneider, 1987) et prend place dans des « *espace-temps* » définis : les espaces de concertation. Les espaces de concertation représenteraient alors dans le cadre des projets de changement des opportunités d'études et un substrat motivationnel au développement de la performance organisationnelle. Ces espaces constitueraient également des ressources en termes de capacités d'actions qui donnent les moyens de développer des comportements de soutien à l'action stratégique et de régulation de pouvoir.

**La concertation managériale est ensuite à la fois une activité sociale et une activité de gestion.**

C'est une activité sociale en ce que la concertation est par nature collective. Elle est un moment de construction d'un objet commun. La concertation combine des moments d'information, de communication et de participation de manière à partager des représentations sur le projet de changement, il s'agit de « *dire ensemble* » (Bratosin, 2001). C'est aussi une activité de gestion car le partage des représentations permet aux acteurs d'éclairer les décisions en rendant explicites et visibles les points de convergence mais aussi les tensions et contradictions dans la construction d'un projet. Il s'agit, pour les acteurs en présence, de chercher une solution allant au-delà de leur propre vision limitée (Gray, 1989). In fine, le processus est traduit en actes managériaux (Cosette, 2004).

Enfin, **la concertation exige la définition d'un objet**, pivot d'une gestion concertée du changement car une démarche de concertation intervient pour initier un changement. Elle est alors perçue comme un moyen de faire évoluer les préoccupations à l'égard du changement, (Rousseau, Bareil, 2013). Dans ce cadre, un objet favorable à une démarche de concertation doit avoir des implications concrètes (vs discours philosophique), se situer au cœur des préoccupations des directions (vs objet anecdotique), mais aussi être perçu comme légitime et laissé la place à des marges de manœuvre.

Après cette proposition de définition de la concertation managériale, nous allons exposer pourquoi elle trouve son sens dans la gestion de projet.

### 3.Projet , concertation et gestion des paradoxes

La conduite de projet représente des opportunités de changement car elle amène les personnes à apprendre en échangeant avec différentes parties prenantes et ainsi permettre de nouvelles expériences de fonctionnement. En situation de gestion de projet, le sujet est amené à se déprendre

de ses anciennes routines, à élaborer un projet d'action collectif au sein de groupes et à se solidariser de l'action de ces groupes. La conduite de projet suppose la gestion paradoxale de nombreuses oppositions et écarts. La gestion concertée dans un projet peut conduire à des paradoxes. Pour Cameron et Quinn (1998), un paradoxe peut être défini comme « *la présence simultanée de deux éléments exclusifs l'un de l'autre* ». Les tensions ne deviennent paradoxes que lorsqu'elles s'expriment sous la forme de « contradictions durables, voire permanentes, entre des éléments qui apparemment s'excluent l'un l'autre mais coexistent malgré tout ». On ajoutera que les paradoxes, bien qu'inhérents aux dynamiques organisationnelles, sont aussi une construction sociale, dépendante des cadres de référence des acteurs et des contingences des situations. Dans le contexte des collectivités territoriales, ces paradoxes peuvent être appréhendés sous quatre formes :

-Le **paradoxe de l'organisation** qui rend compte de l'articulation délicate entre stratégie et changement. Le discours du changement permanent peut avoir des effets anxiogènes pour des individus en quête de repères stables ou les amener vers une posture de retrait défensif. Les managers territoriaux, eux-mêmes, peuvent se retrouver en difficulté quant à leur capacité à se départir des modes de fonctionnement hiérarchiques antérieurs pour endosser une logique d'animation transversale.

Le **paradoxe de la pratique** exprime des tensions qui peuvent concerner tout particulièrement les relations au niveau de la chaîne administrative dans sa capacité à absorber la gestion du quotidien et le déploiement des projets consommateurs de moyens.

Le **paradoxe identitaire** résulte de la coexistence au sein d'une collectivité d'agents animés par des logiques identitaires et professionnelles différentes. Ces dernières sont d'autant plus susceptibles d'entrer en tension les unes avec les autres qu'elles renvoient à des modes de socialisation, des systèmes de valeur profondément ancrés chez l'individu. L'organisation, elle-même, reconnaît certains modèles identitaires et professionnels comme étant plus légitimes que d'autres. Dans le contexte des collectivités locales, la coexistence d'acteurs avec une culture marchande, orientée vers un enjeu d'efficacité et d'efficience de l'action publique, et d'acteurs avec une culture de service public, orientée vers le service à l'utilisateur, s'avère particulièrement conflictuelle comme en témoignent les débats autour de l'importation d'outils de gestion issus du privé dans le champ public ou bien encore les tentatives pour introduire une culture du pilotage dans le contexte des collectivités locales. Dans ce contexte, l'organisation de la coopération et l'appel à un management transversal éprouvent des difficultés à transcender les clivages statutaires et dépasser la culture de silos fonctionnels.

Le **paradoxe de l'apprentissage** traduit la difficulté à expérimenter de nouvelles pratiques dans des contextes où le projet va se heurter à la gestion du quotidien.

Ces paradoxes peuvent avoir des effets sur la santé psychologique au travail des agents comme cela a été démontré dans plusieurs recherches (Battisteli, 2009 ; Desrumaux, 2013).

## II) Méthodologie

### 1 Contexte

#### 1.1 Le Cas

Située dans le département de la Haute-Vienne et la région Limousin (Nouvelle Aquitaine), la ville de Limoges compte près de 140000 habitants concentrés sur un territoire d'une superficie de 78km<sup>2</sup>.

La ville et ses établissements publics comptent aujourd'hui près de 2700 agents permanents (stagiaires, titulaires et agents non titulaires sur poste permanent).

Ce projet s'inscrit dans un contexte particulier puisqu'il est initié peu de temps après le changement de majorité. A l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, le DGS a entrepris la restructuration des fonctions supports et la mise en place d'un système de modernisation de l'information. Cette réorganisation s'est accompagnée de la mise en œuvre du management par projet.

La gestion par projet qui se déroule dans des contextes de changement est confrontée à différents paradoxes que nous avons décrits précédemment dans ce rapport, d'autant que la ville de Limoges se caractérise par une structure bureaucratique marquée et par une centralisation des décisions.

Le projet CONCERTO-S (Concertation Organisation- Santé) s'inscrit dans cette problématique de prévention primaire à savoir démontrer les effets des espaces de concertation sur la qualité de vie au travail. Appuyé par le Maire, soucieux de la préservation du bien être des agents, ce projet est également soutenu par le Fond National de Prévention.

Afin de répondre à cette problématique dans une organisation complexe qui fut très peu sensibilisée à ce type de démarche, il s'agissait de concevoir un cadre méthodologique solide qui permette d'explorer le fonctionnement de la collectivité, de former les personnes, de produire des instruments d'analyse et de mesurer les effets. La recherche-intervention était le processus le plus adapté pour répondre à ces exigences méthodologiques.

- Objectif général :

En reprenant l'axe 1 du projet d'accord cadre QVT du 12 janvier 2015 , l'objectif de cette démarche consistait à explorer le rôle et la fonction des espaces de concertation auprès de 4 directions pilotes présentant quatre projets structurants. Il s'agissait également de comprendre comment ces espaces participent à donner du sens aux préoccupations des personnes tout en étudiant les effets produits

sur le développement de la santé psychologique au travail. Il s'agissait aussi de décrire le pilotage et l'animation de ces espaces et d'analyser leurs caractéristiques quant à la méthodologie d'un projet.

- Objectifs spécifiques :

Plus spécifiquement, il s'agit d'analyser les relations et mécanismes au sein de quatre projets stratégiques qui s'inscrivent dans des changements profonds au sein de la collectivité.

- Analyser **le fonctionnement** des modes d'interactions au sein du processus de concertation et les effets de transformations
- Etudier les phénomènes produits dans les espaces de concertations quant aux contenus sur l'organisation, la qualité du travail et les liens avec les stratégies d'implantations de la conduite de changement.
- **Appréhender** longitudinalement les relations entre les différents déterminants organisationnels qui permettent la production de comportements pro-sociaux.
- **Accompagner** les agents en position d'encadrement pour leur permettre de promouvoir la qualité de vie au travail et d'en bénéficier.
- **Améliorer** la capacité d'une organisation à s'adapter aux changements environnementaux.
- Explorer des concepts complexes comme la concertation, usités dans le discours social mais sans réel fondement scientifique quant aux liens et mécanismes produits au sein d'un système de gouvernance.
- **Capitaliser** des ressources et faire de cette expérimentation, une démarche transposable pour d'autres collectivités

Après appel à volontariat en novembre 2015, **la direction des finances, de la prospective et de l'évaluation du contrôle de gestion, la direction des espaces verts, la direction santé solidarités, la direction de la culture et du patrimoine ont souhaité être directions pilotes.**

Au démarrage du projet, en janvier 2016, un comité de pilotage présidé par le directeur général des services a été mis en place. Sa composition comprenait les 4 directeurs et adjoints des structures pilotes, les directeurs généraux adjoints de ces directions, un élu et deux représentants des instances, l'équipe de recherche et le chef de projet de la démarche. Les objets de la concertation, le calendrier, la méthodologie ont été validées en comité de pilotage.

## 2 Dispositif méthodologique

Le projet a été programmé sur 36 mois avec un découpage en neuf grandes phases :

### 2.1 Etapes du projet

Etape 1 : Lancement du projet. Constitution du COPIL, détermination et validation du périmètre de l'expérimentation

Etape 2 : Ingénierie de la formation. Construction d'outils de collecte des données (questionnaire et grille d'entretien) et d'une formation-action sur la méthodologie de concertation.

Etape 3 : Ingénierie pédagogique. Programmation de séances de formation-action à destination de la direction générale et des directeurs et cadres des directions pilotes.

Etape 4 : Phase quantitative. Passation des questionnaires auprès des populations d'encadrants et de salariés participants au projet.

Etape 5: Phase qualitative. Réalisation d'entretiens individuels (exploratoires) auprès de l'encadrement des pôles, des directeurs, chefs de services et encadrement de proximité

Observation des premiers espaces de concertation avec triangulation des données de façon à respecter l'objectivité de la démarche.

**Etape intermédiaire : Réalisation d'un premier constat (diagnostic de la concertation au sein des directions pilotes)**

Etape 6 : Observations participantes des espaces de concertations

Etape 7: Passation du deuxième questionnaire

Etape 8 : Traitement des données

Etape 9 : Evaluation de la démarche : entretiens individuels (confirmatoires) et troisième questionnaire pour évaluer la démarche

**Etape de clôture du projet : Productions de livrables (rapport et guide méthodologique)**

### 2.2 Constitution de l'équipe de recherche

- l'équipe 1 est composée de trois chercheurs en sciences de gestion du laboratoire CEREGE et du CREOP dont la mission est d'être en immersion avec le terrain

- l'équipe 2 composée de deux chercheurs en sciences de gestion de l'ESSEC et LILLE 3 en psychologie du travail ont participé à la construction de questionnaires.

Les deux équipes ont été amenées à collaborer aux étapes de lancement de la démarche pour fournir les outils méthodologiques nécessaires à la conduite du projet.

Le chef de projet coordonne les deux équipes et intervient également sur le terrain.

## 3) Les outils supports au projet

### 3.1 Une approche multi-méthodes quantitative et qualitative



Trois types d'outils ont été mobilisés dans cette démarche multi-méthodes (Cf : annexe 1) :

- Des outils de recueil destinés à collecter de l'information auprès des participants afin de mesurer les effets de la démarche (entretiens, observations, journal de recherche, données secondaires interne).
- Des outils de traitement des données mixtes quantitatifs et qualitatifs pour analyser les données et procéder à leur interprétation (logiciels d'analyse textométrique, de contenu et sémantique IRAMUTEQ , N VIVO et TROPES) (construction, passation de questionnaires, logiciels STATISTICA ET SPSS pour interpréter les données).

Ainsi les méthodes de la statistique lexicale (Garnier & Guérin-Pace, 2010), permettent donc :

-Une analyse typologique (classification), la classification descendante hiérarchique scinde l'ensemble des formes évoquées par les acteurs en catégories, elle nous permet d'isoler ainsi les grands thèmes au sein d'un corpus textuel.

-Une analyse factorielle (structuration). Elles sont préconisées quand le chercheur est confronté à une grande masse de données qu'il souhaite condenser, classer et structurer pour les rendre plus intelligibles (Aubert, Hernandez, Hollandts, 2017).

- Des outils d'accompagnement ayant pour fonction d'accompagner les participants dans cette démarche. Leur utilisation sera expliquée dans chacune des monographies de direction.

Nous soulignons qu'en raison du peu d'outils sérieux produits sur ce thème et au regard des exigences méthodologiques qui s'imposent dans ce type de recherche, 90 % des instruments ont été conçues par l'équipe de recherche. Celle-ci a également bénéficié de l'expertise de plusieurs spécialistes francophones pour la validation de certains instruments.

### 3.2 Modèles mobilisés autour de la construction des outils

**Nous avons croisés deux modèles :**

***-Celui de la chercheuse francophone Celine Bareil avec sa grille de préoccupation ( cf : annexes 2)***

***-Celui de l'école des Mines (approche de l'acteur- réseau)***

**Le premier modèle** permet de suivre les préoccupations de 2 à 7 des participants à un projet et de procéder à des ajustements dans le conduite du projet de façon à permettre aux participants d'atteindre les phases 6 et 7 signe de la réussite de l'accompagnement.

**Le second modèle** permet de comprendre comment le processus d'appropriation d'un projet se construit et son mode de diffusion dans une organisation.

Le processus de traduction s'articule autour de plusieurs phases dont nous résumons les traits saillants ci- après :

- La phase de problématisation constitue le point de départ de tout projet de changement, elle consiste à tenter de traduire les enjeux des parties prenantes autour d'un objectif, d'une problématique commune. La phase de problématisation s'avère ainsi un puissant vecteur de construction du sens, autour duquel se nouent les relations entre acteurs. Elle suppose le plus souvent une phase préalable de contextualisation qui consiste à comprendre les acteurs et leurs enjeux, ce qu'ils ont à gagner et à perdre, ce qui les unit et ce qui les sépare, les jeux d'influence et d'alliance qui les lient. Il s'agit, de fait, d'anticiper les phénomènes de résistance au changement, afin de penser les phases ultérieures que l'on appelle intéressement et enrôlement.
- La phase d'intéressement recouvre les actions par lesquelles l'animateur du projet réussit à convaincre les participants à adhérer à l'intérêt du projet (l'animateur peut utiliser un ensemble d'outils à cet effet, tableaux de bords, référentiel et autres outils métiers)
- La phase d'enrôlement consiste à faire des participants au projet des ambassadeurs du projet auprès des personnes n'ayant pas participé directement au projet.

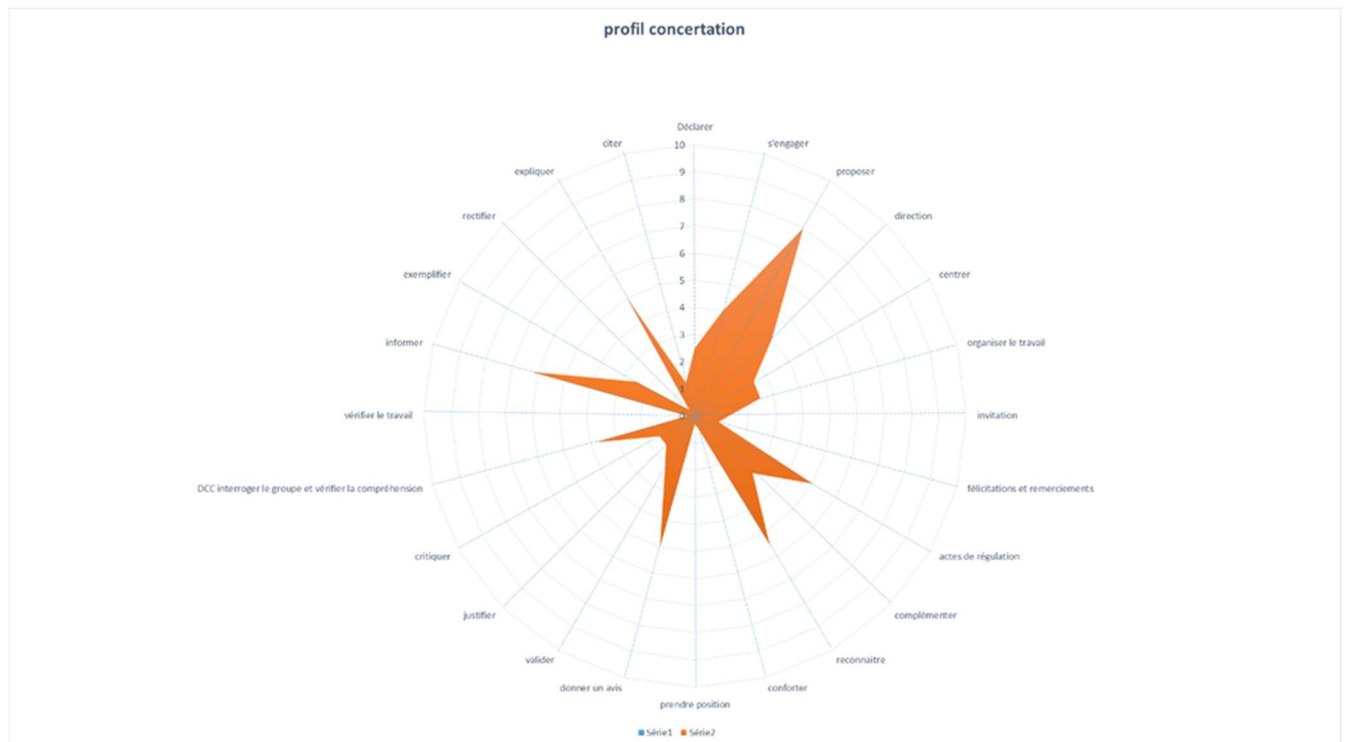
### 3.3 Outil pour analyser l'activité de concertation

Enfin, nous nous sommes inspirés des travaux de Chabrol et Bromberg (1999) ainsi que Olry Louis (2013) pour établir une grille destinée à décrire comment s'organise et se structure l'activité de concertation entre les différentes parties prenantes.

L'outil développé nous rend compte de la fréquence des actes langagiers produits au sein d'un espace de concertation. Dans cette mesure, il regroupe l'ensemble des actes langagiers retrouvés au sein d'un espace de dialogue. Il a ainsi été possible de construire un profil type. En confrontant le profil d'une réunion à un profil type, nous pouvons ainsi relever les grandes tendances de l'espace interrogé, qu'il s'agisse des similitudes présentes ou à contrario, des contrastes entre cet espace et l'espace étudié (ici la concertation).

L'outil regroupe ainsi 24 actes de langages fondamentaux dans la dynamique des échanges de groupe, allant de la proposition, aux actes directifs, en passant par l'information, ou encore la validation.

Ci-dessous figure le profil type de la concertation auquel nous confrontons le profil des espaces observés.



Comme nous pouvons le constater, le profil type de la concertation se caractérise par certains axes marqués. A cet effet, la proposition marque la tendance fondamentale de la concertation, puisque les espaces de concertation ont pour vocation principale la création et la construction commune d'idées sous-tendues par la notion de pouvoir construire et agir ensemble, c'est-à-dire la capacité des acteurs à se doter des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs considérés.

La concertation se définit également par l'engagement marquant la cristallisation des propositions produites par les acteurs sur la base de l'établissement d'un contrat de confiance développé entre les différents individus.

Les actes de direction, d'organisation de l'activité, et de régulation viennent quant à eux marquer l'orientation des acteurs vers une finalité définie dans le cadre de la concertation et permettent une structuration de l'échange.

Les actes d'explication, d'information participent quant à eux à l'élaboration d'un référentiel commun, permettant l'orientation des acteurs vers un objectif partagé. Les actes d'exemplifications quant à eux préfigurent la construction de propositions.

Enfin les actes de reconnaissance, de complémentation illustrent le travail de partage et de reconnaissance des représentations individuelles entre les acteurs et nécessaires à l'élaboration du référentiel commun.

### 3.4 Le questionnaire

Afin de bénéficier d'une vue d'ensemble de la représentation du projet par l'ensemble des participants des directions pilotes, nous avons procédé à la passation d'un questionnaire élaboré (par les chercheurs de l'ESSEC et HEC Montreal)

Le construit a été élaboré à partir :

- Des travaux d'Abrahamson (2004) sur les effets de saturations des salariés dans le cadre de changement répétitifs et les ressources développées pour y faire face.
- Les travaux sur l'empowrement individuel et communautaire trouvent là leur intérêt quant à notre recherche.

Les échelles qui composent le questionnaire sont celles de Rafferty et Griffin (2006) Bordia et al. (2011) Caldwell et al. (2004); Herold et al. (2007) Paulsen et al. (2005) Herold et al. (2008) Stephens et al. (2013) ainsi qu'une échelle sur la concertation que nous avons créée.

Ce premier questionnaire avait pour objectif de mesurer:

- Les effets de saturation du changement
- Les effets du changement sur les comportements habilitants
- Les effets du changement sur la satisfaction des besoins fondamentaux et l'estime de soi
- Les effets du bris du contrat psychologique sur l'engagement des acteurs face au changement (D. ROUSSEAU)
- Les effets du climat de transfert sur l'engagement des acteurs à proposer des idées nouvelles
- Les effets du type de relations managériales sur les équipes (LMX)
- Les effets du changement sur les comportements pro-sociaux.

### III) Résultats :

#### 1. Analyse de la phase exploratoire

Au lancement du projet début 2016, une grille d'entretien a été construite avec des caractéristiques a exploré notamment la représentation du changement et de la concertation (Cf : annexe 3). 25 entretiens ont été menés auprès de l'encadrement des quatre directions pilotes, de la direction générale et la DRH.

L'objectif des différents entretiens est alors d'analyser les représentations des personnes, de rechercher les similitudes et/ou divergences selon le statut, la direction, la formation, l'âge, l'ancienneté. Par des comparaisons temporelles nous pouvons ainsi analyser l'évolution des représentations, les apprentissages, les blocages du processus à l'œuvre dans les espaces de concertation.

## La direction générale

Après analyse des entretiens de la direction générale nous pouvons conclure que même si la direction adhère à la démarche de concertation et s'inscrit donc dans une dynamique de changement en 2016, sa représentation du management restait classique et ne montrait pas à ce stade d'indice d'appropriation de la démarche. Cette analyse se doit d'être replacée dans le contexte de la collectivité. Celle-ci ne comptait que très peu de diplômés INET lors des entretiens en 2016 ; et depuis ces quelques acteurs ont quitté la collectivité. Il s'agira aussi d'intégrer cette donnée dans la construction de la vision stratégique de la Direction Générale.

Plus spécifiquement le DGSA et le DGS abordait le changement avec une vision plus radicale en rupture avec le modèle bureaucratique présent, soucieux d'inverser les repères fixés par les dirigeants précédents. Cette représentation plus stratégique et dynamique situait le management transversal comme méthode d'accompagnement de la modernisation de l'administration. Les pratiques managériales devaient évoluer vers une gestion participative en développant une organisation faite de plus de souplesse facilitant l'intelligence collective cela en opposition avec un système de fonctionnement incarné par des pratiques où prèdominent la rigidité et l'autoritarisme (organisation taylorisée dans plusieurs directions de la collectivité avec une représentation de la culture du chef).

## Les directions pilotes

Les entretiens qui ont été réalisés auprès des directeurs et cadres des directions pilotes ainsi que de la DRH indiquent un engagement dans l'action ou tout du moins dans la projection du changement. L'analyse de contenu des entretiens met en évidence quatre catégories ( cf : annexe 4). Elles indiquent la perception d'*Obstacles du changement* liés à l'organisation (par groupe, subdivision, équipe, budget), la nécessité d'une *Conduite du changement* (directeur, réunion DRH), l'influence de la temporalité par la *Dynamique du changement* (évolution, mise en place...) et en définitive des *Impacts du changement* (sens, difficultés liées à la concertation). Le changement est perçu comme une dynamique qui en dehors de la mise en place d'une organisation spécifique (réunions, process) va s'inscrire dans un apprentissage collectif et continu de nouvelles pratiques. L'appropriation du changement est bien actée puisque les encadrants pointent les obstacles et des impacts perçus comme problématiques pour le pilotage du changement. Ces représentations en amont du changement montrent donc une réelle projection des acteurs dans le projet et indiquent aussi les points de vigilance à avoir au sujet des effets de certaines résistances à terme.

Nous remarquons que les obstacles perçus du changement diffèrent selon la fonction des acteurs, les directeurs adjoints semblent préoccupés par la gestion du temps à y accorder et que même si les

directeurs se projettent dans une méthode de management plus horizontale, ils n'en restent pas moins ancrés dans une logique hiérarchique classique notamment sur les modes d'autorité et de décisions.

De même, l'analyse en fonction des formations confirme ces divergences. Les formations INET spécifiques administrateurs territoriaux s'opposent ainsi à celles plus générales (public ou privé) telles que des DUT ou Master. Il sera donc intéressant d'observer les pratiques de mise en œuvre de la concertation au regard de ces différences de formations. Les représentations du changement varient également selon les directions, nous pouvons résumer leurs approches comme suit :

- CCAS : pragmatisme (pratique, interroger, penser)
- DCP : transparente (centralisation, clarification, programmation, établissement)
- DEVB : accompagner (impliquer, jardinier, impacts)
- DFPECG : prospective (contrôle, gestion, expliquer, conseil)
- Direction générale : délégation (pôle, méthode, démarche, directeur)

Ces différences s'expliquent par des cultures managériales et métiers différentes. Par exemple, dans les EHPAD tournées naturellement vers l'humain et le soin, la culture est plus dans le dialogue ; plaçant le management participatif comme pivot dans l'organisation tandis qu'à la DFPECG, le fonctionnement est historiquement plus bureaucratique même si sa direction se veut tourner vers la prospective. On retrouve la transparence au niveau de la DCP qui traduit la complexité du changement à conduire en termes d'unité autour d'établissements fragmentés dans des logiques d'actions qui leur sont propres. Enfin la DEVB est orientée vers l'accompagnement des agents face au changement en dotant de compétences sur ce domaine les encadrants.

Les directions ont donc un historique managérial varié qui conduit à des représentations diverses. Nous pouvons ainsi émettre l'hypothèse que l'appropriation, la mise en œuvre et l'implication dans les espaces de concertation variera selon les directions et que le processus s'entamera et s'échelonnera différemment. Il sera ainsi nécessaire de gérer la diversité en termes de temporalité, ce qui devrait conduire à un pilotage différencié.

Cependant à la lecture des données concernant l'âge nous concluons que quel que soit l'âge, les acteurs se rejoignent dans leur volonté de changement.

Au final, nous notons donc une réelle avancée en comparaison avec l'analyse en amont de la direction générale qui indiquait des représentations managériales classiques et non dynamiques.

## 2) Revue des monographies

## 2.1 Le pôle seniors du CCAS.

Le pôle senior est composé de 4 établissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes regroupant 180 agents, un centre de ressources intégré à l'établissement est destiné à apporter soutien et formation aux aidants familiaux et professionnels de l'aide à domicile par l'intervention d'intervenants spécialisés ainsi que trois résidences personnes âgées.

### 2.1.1 Objet de la concertation

La direction du pôle seniors a rapidement identifié un objet de concertation en choisissant de traiter l'Evaluation de Pratiques Professionnelles (EPP) liée à l'admission d'un résident en EHPAD. L'EPP se définit comme l'évaluation de la pratique professionnelle en référence à des recommandations et selon une méthode élaborée par la Haute Autorité de Santé.

Pour la direction du pôle seniors, l'EPP est un axe prioritaire de la démarche qualité des EHPAD. Les professionnels mesurent l'intérêt de travailler en équipe particulièrement dans les cas où plusieurs équipes interviennent (administration, soins, hygiène, cuisine, animation, service technique), et où les logiques d'équipes peuvent se rapprocher ou se confronter. Pour le directeur du pôle : *« Lors de confrontation d'intérêts d'équipes, les espaces de concertation deviennent alors essentiels : il convient de valoriser une démarche interdisciplinaire qui permette de définir une dynamique qui tient compte et concilie l'ensemble des intérêts permettant de répondre au mieux à la satisfaction des résidents »*.

Le directeur du CCAS, pour sa part, voit dans les espaces de concertation un levier de régulation des relations entre parties prenantes mais aussi un vecteur d'appropriation de nouvelles pratiques d'organisations et de gestion : *« Par rapport à la culture collaborative déjà existante dans le secteur médico-sociale, Concerto-s va approfondir le management participatif et valoriser la « manière de faire » qui met davantage l'accent sur les acteurs du projet. En effet il est important d'identifier les phases critiques d'un projet de changement en se centrant sur les préoccupations et les réactions des acteurs et construire des réponses adaptées en fonction des besoins et des attentes, L'admission des résidents nous permet de faire intervenir un service qui est extérieur à l'établissement, qui est au sein du pôle seniors, qui gère les listes d'attente et qui est en lien avec les chefs d'établissement et les médecins coordonnateurs de chaque établissement pour valider ou pas une admission. Donc c'est pour créer une sorte de cohérence sur ce plan-là et pouvoir ensuite dupliquer la méthode sur d'autres processus. On est donc vraiment sur l'apprentissage de l'appropriation d'un mode managérial qui peut être intéressant »*

### 2.1.2 Le dispositif

#### **Etape 1 : préparation et lancement du projet**

Dans une phase exploratoire, correspondant à la première étape de la démarche, nous avons accompagné cette étape d'une analyse documentaire des différentes sources présentes au sein du CCAS et de la ville (organigramme, convention, comptes rendus des instances et rapports d'activités des trois dernières années) permettant de mieux appréhender les dimensions socio-culturelles et organisationnelles du pôle.

#### **Etape 2 : Construction et animation d'une formation-action.**

La deuxième étape de la démarche a consisté à réaliser et à animer une formation-action. Cette dernière visait à fournir un outillage méthodologique et conceptuel aux participants permettant de s'approprier la notion d'espace de concertation tout en donnant à l'animatrice du projet des ressources pour le pilotage et l'animation.

La formation s'est déroulée fin avril 2016 elle était composée de trois temps.

- Un contenu théorique sur la conduite de changement et la concertation accompagné d'une étude de cas « conduite du changement et concertation ». La deuxième partie sur le manager et la conduite du changement discutant des liens entre la représentation du changement et la construction du sens avec une étude de cas « gestion d'un projet de restructuration ».
- Une méthode concertée de conduite du changement (le modèle de BAREIL) en proposant une grille de lecture articulant chaque phase de préoccupations avec la mobilisation d'outils spécifiques. Une étude de cas « la mise en œuvre difficile d'un dispositif d'entretien annuel dans une direction régionale de la Poste ».
- Les trois cas étaient volontairement extraits de contextes différents du milieu des collectivités afin de pouvoir assurer une forme de distanciation et ensuite de pouvoir le transposer dans le contexte institutionnel local.

La formation a rapidement été suivie d'une réunion lors de laquelle une admission problématique a servi de point de départ à la concertation pour comprendre comment les acteurs construisent des solutions ensemble. Lors de cette phase intégrant la méthode d'analyse en groupe (MAG) les formateurs, membres de l'équipe de recherche, étaient eux-mêmes en situation d'observation. Cette complémentarité nous semblait intéressante à explorer afin de donner les moyens aux relais d'associer les acteurs de terrain. Une réunion projet fin juin permis d'avoir les premiers retours de



cette expérimentation qui fut bien accueillie et contribua à formaliser un contenu sur l'EPP admission à la lecture des représentations des professionnels au sein de chaque direction.

### **Etape 3 : Pilotage et l'observation de la mise en place d'espaces de concertation**

Un comité de pilotage a été créé sur le pôle seniors après la formation. Celui-ci comprend les directeurs des EHPAD, les cadres de santé, un médecin coordonnateur, la diététicienne, la psychologue des établissements, la chef de projet Concerto-s pour le pôle seniors, le chef de projet Concerto-s pour la collectivité et la responsable du service d'information seniors.

Le comité de pilotage a choisi de travailler l'objet de concertation en quatre sous ateliers comme le recommande le manuel de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

#### **Atelier 1 : Favoriser – valoriser la décision d'entrer en EHPAD :**

-Définir les informations à mettre à disposition du public : recenser les techniques de communication possibles, la nature des informations à transmettre.

-Vérifier quelle doit être la place de l'EHPAD dans le paysage partenarial :

#### **Atelier 2 : Accompagner la décision :**

La question du consentement : la question du consentement intervient dès lors que la personne remplit son dossier d'admission. Intervenir en amont lors de la visite de pré-admission

#### **Atelier 3 : L'accueil – l'admission :**

Il convient de permettre à la personne de prendre rapidement ses repères, le personnel doit être vigilant les premières semaines, une évaluation multi-dimensionnelle doit être réalisée car elle va définir les actions des professionnels et aider le résident à s'intégrer dans la structure, le personnel doit également associer et soutenir les proches.

#### **Atelier 4 : L'élaboration du projet d'accompagnement personnalisé :**

Ce projet est un moyen d'organiser l'expression de la personne en faisant valider par la personne le projet proposé.

Le COPIL est aussi l'occasion d'un partage des pratiques de la concertation et de leurs effets. Suite à ces ateliers, nous avons procédé à un entretien collectif dans chaque EHPAD auprès de chaque groupe de personnel pour mesurer leur vécu et préoccupations suite au lancement de la démarche.

### 2.1.3 Les effets du processus de concertation

#### 2.1.3.1 Mesure de la participation ( cf : annexe 5)

En terme de dynamique, le fonctionnement d'un espace de concertation pour être efficace nécessite aussi d'établir un seuil critique de participants à savoir pas plus de 15 personnes.

La lecture des données sur 2016 nous montre une bonne représentativité des encadrants de chaque EHPAD et des acteurs transversaux du CCAS (responsable du CIS, diététicienne) qui interagissent dans le fonctionnement des EHPAD ainsi que de la responsable qualité qui est chargée de coordonner l'EPP pour le pôle seniors. Ce groupe d'acteurs a participé à la structuration de la démarche autour d'une organisation en mode projet (formation, copil) jusqu'à la mise en place du COPIL et de ses orientations. Ils constituent ainsi les portes paroles relais sur les établissements.

Au sein des deux premiers espaces mise en place pour traiter les thématiques des ateliers 1 et 2 il n'y a pas de catégories de personnel sur représentées, la distribution est assez homogène au regard de la capacité des structures à libérer les agents. Les fluctuations de personnel observées sur l'espace de décembre pouvait notamment s'expliquer par la gestion de différentes pathologies saisonnières mobilisant les agents sur leur structure.

On retrouve sur 2017 une disparité entre le début et la fin de l'année tant sur la composition des espaces que sur la participation. Tout d'abord la réflexion conduite sur l'atelier 1 a amené à élargir le groupe dans sa diversité en faisant appel à des acteurs de structures connexes (RAM, SPASAD, Accueil loisirs Seniors). Ensuite la thématique des ateliers nous amène à observer certains contrastes de population à savoir plus de soignants sur l'atelier 4 lié au projet d'accueil personnalisé plus spécifique aux compétences cliniques et une présence marquée des travailleurs sociaux sur certaines périodes consacrées à l'atelier 2 et 3 en lien avec les sous thématiques administratives et sociales plus saillantes sur ces ateliers. Cependant on retrouve une diversité des statuts sur une partie de l'atelier 2 conforme aux objectifs du projet car la thématique de la pré-admission à l'accueil devait mobiliser non plus les individualités dans leur registre d'expertise mais l'équipe dans ses compétences collectives.

Enfin il est à noter un émoussement de la participation à la fin de l'année que l'on a pu attribuer à plusieurs causes (lancement de différents projets sur les mêmes périodes consommateurs en personnel ( formation humanitude , projet de reconstruction à Marcel Faure, démarche sur les valeurs ) ainsi qu' à une période compliquée à gérer au regard d'une vague de décès sur un établissement.

En 2018 : deux ateliers 1 et 2 sont venues clôturer la démarche ainsi que trois réunions destinés à la validation des pratiques avec une participation diversifiée.

**Au total, 44 participants ont été mobilisés au niveau des espaces de concertation durant ce projet.**

#### 2.1.4. Analyse de l'activité de concertation

Extraction de plusieurs espaces de concertations : ( Cf : Annexes 6)

##### **Février 2017 :**

Cet espace regroupe 450 actes de parole. On retrouve quatre sphères dominantes, actions, interactions, évaluation et information avec majoritairement l'information à 17.28 % le questionnement avec 9.63% et la proposition à 9.88%. Ces résultats montrent l'investissement de l'animatrice dans son rôle de traductrice en donnant une information détaillée sur les objectifs du projet et la méthodologie avec un ancrage sur des préoccupations concrètes visant à rassurer et co construire un référentiel adapté au pôle seniors. Ils reflètent également un processus d'échange qui s'organise autour du questionnement de « comment améliorer et renforcer la capacité des établissements à informer, réguler et créer du lien avec les usagers, proches et résidents ». Les explications qui sont apportées par certains établissements sur la réalisation de certaines expérimentations et les propositions d'améliorations contribuent à la construction d'une vision commune. Cependant le découpage des différentes séquences d'échanges montrent que l'encadrement (directeurs et cadres) est plus présent. Il semble **s'emparer de l'objectif de production commun quitte à le monopoliser et à le faire sien (sphères d'interactions) 9.38 % reconnaître pour les directeurs et cadres de santé qui expriment leur vision , leur identité en ressentant davantage le besoin de construire rapidement les règles agencant le fonctionnement de nouvelles pratiques (sphères d'actions et d'évaluations) .**

Ce constat que l'on a retrouvé dans les préoccupations des agents a permis rapidement de procéder à des ajustements en terme de régulations pour la suite des réunions. Nous pouvons l'expliquer ( cf préoccupations 2017) car la population n'ayant pas participé au COPIL était beaucoup plus concerné par la problématique liée au projet, aux questions portant sur la pérennisation du projet Concerto-S et des EPP, notamment à, comment intégrer les EPP aussi avec la gestion du quotidien. Les membres du COPIL présents dans cet espace de concertation souhaitaient eux d'avantage avancer sur la formalisation des pratiques professionnelles. *« enfin formaliser les pratiques professionnelles qui veillent justement à cette actualisation des, des données. Je pense que c'est là vraiment qu'on doit cibler notre action ( directeur EHPAD) ».*

##### **Avril 2017**

Cet espace regroupe 400 actes de parole. On retrouve trois sphères dominantes, actions, évaluation et information. Les actes questionnements 10.95%, information 9.2% et explication 11.31% sont les plus importants ainsi que donner un avis 13.43 % vient ensuite proposer 7% et rectifier 7.07%.

Ils sont caractéristiques d'un processus de dialogue où s'organisent des échanges dont l'objectif est de partager de l'information et donner une lisibilité sur le champ d'actions des pratiques. Celles-ci sont diversifiées et l'identification des différents points de vue sur la coordination du parcours du résident permet de partager les différents dysfonctionnements mais aussi les ressources avec la construction de voies d'amélioration. Dans ce cadre l'animatrice a un rôle facilitateur où elle produit de l'information et exemplifie ces arguments avec des outils concrets de façon à intéresser les parties prenantes et à ancrer le travail autour des voies d'amélioration. Ce support à l'échange qu'apporte les outils se retrouvent aussi dans le positionnement de certains acteurs des RAM et EHPAD qui vont apporter des ressources support à l'échange pour proposer aussi des solutions dans leur quotidien et dépasser certaines plaintes ( donner son avis) liés à des situations perçues comme bloquantes.

La construction du dialogue dans cet espace rassemble des identités différentes qui lui procurent une certaine richesse tout en questionnant certains rôles ce qui facilite la reconstruction de certains liens. Cet accordage permet ainsi de définir des stratégies d'action et de régulation pour améliorer le fonctionnement partenarial au sein du réseau.

### **Juin 2017**

Cet espace regroupe 380 actes de parole. On retrouve trois sphères dominantes, actions, évaluation et information. Cet effet miroir est spécifique aux controverses qui se sont déroulées dans cet espace. La thématique portant sur le dispositif de droit des usagers notamment l'histoire de vie a conduit à une production d'arguments et de contre arguments au sujet du secret partagé. Les registres identitaires des participants (administratifs , cliniques et sociales) ont été mobilisés avec la position de neutralité propre aux travailleurs sociaux et la composante réglementaire de l'administratif.

### **Octobre 2017**

On recense 900 actes de parole dans cet espace dont la durée a été plus longue avec des participants plus nombreux. Les principales sphères sont informations, actions et évaluation avec plus précisément questionner 9.56% dominant en opposition expliquer 5% , compléter 9% donner un avis 14 % , rectifier 5%, actes de régulation 3% , justifier 4% , information rassemble 11%, critiquer 2% , proposer 3.5% ,justifier 5% et valider 15.2 %. Les répartitions des sphères d'information et d'action sont assez homogènes et correspondent au départ au processus de

traduction avec des actions d'intéressement et d'enrôlement envers les participants sur la thématique de l'admission.

*« Les réunions concerto-s oui plusieurs et justement on a pas mal travaillé sur la préadmission notamment des résidents avec les visites à domicile. C'est pour ça aussi que les professionnels de l'établissement ... qui sont là voilà dans le projet surtout à ce niveau-là (cadre de santé) ».*

*« Mais je pense que oui c'est très intéressant que chacun amène un petit peu sa pierre à l'édifice et je crois qu'on a un petit peu avancé quand même (infirmière) ».*

*« On a mis en place une organisation pour vous rassurer à savoir que c'est vous les acteurs de terrains, vous qui bâtissez cette évaluation des pratiques professionnelles et puis, elle est vraiment perçue comme un dispositif d'accompagnement (animatrice) ».*

Les échanges produits dans cet espace se sont ensuite polarisés autour des problèmes organisationnelles, cliniques, administratifs dans la phase de pré-admission et admission. Ils se sont ensuite organisés en controverses avec des avis exprimés au regard des items du référentiel et du dévoilement de la pratique des participants. La complexité des situations et le partage des problématique a conduit à des apprentissages dans le partage des informations comme sur la légalité des pièces administratives, à proposer des règles de gestion pour gérer les flux mais aussi à faire progresser la réflexion pour qu'elle soit ensuite traduite par l'animation pour le prochain atelier.

### **Mars 2018**

L'espace de concertation de mars 2018 a été consacré à la validation des pratiques de l'atelier 1. On retrouve valider 14.54% et compléter 14.38% avec le volume le plus important d'actes. Nous pouvons le faire correspondre avec l'objectif de l'atelier qui est une validation de pratiques. La participation est homogène avec un animateur qui informe et explique en rappelant aux participants la nature des accords portant sur la validation. *« On parvient vite à trouver une harmonisation mais sur des questions liés à une harmonisation mais sur des questions liées à une philosophie d'accompagnement, j'ai envie de dire qu'il faut laisser une certaine marge d'interprétation aux équipes qui l'apprécient d'autant plus parce qu'en leur donnant la possibilité de s'exprimer et de pouvoir aussi décider » Animatrice. Les participants sont amenés aussi à mieux situer leur actions et leur fonction dans le paysage partenariale « La personne, si elle est sur l'établissement. Peut-être qu'elle est dépendante. Peut-être qu'elle a des troubles cognitifs. Peut-être qu'elle ne peut plus parler. Mais, en tous les cas, on va construire un accompagnement pour elle. C'est bien le signe que c'est un lieu de vie ». L'identification par le grand public d'un ouvert. L'identification de l'ephad comme centre de ressources pour le territoire.*

## Mai 2018

On observe un partage de points de vue au début de l'espace entre les participants avec l'accordage (complémenter, conforter) autour des capacités à créer du lien, de la confiance avec le résident et ses proches. Puis on remarque plusieurs controverses sur l'hétérogénéité des pratiques (donner son avis) avec une position identitaire principalement soignante qui amènent à proposer des critères cliniques et sociaux avec une méthodologie axée sur une gestion plus préventive notamment en positionnant l'évaluation multidimensionnelle comme ressource. On retrouve des actes de régulation qui scellent les positions des acteurs autour des accords.

### 2.1.5. Analyse globale du processus

L'année 2016 lors du lancement du projet l'objet de concertation a pu être rapidement problématisé au niveau de la direction du CCAS, cette problématisation a trouvé un écho convergent auprès des agents des EHPAD qui pour les personnes interrogées sur les temps de restitution en septembre 2016 l'admission constitue un temps stratégique dans le parcours du résident. *« L'admission est complexe car le protocole ne peut tout résoudre d'où l'intérêt des solutions innovantes. Les approches collégiales cela permet de se rapprocher de nos préoccupations. C'est le regard multiple sur le résident qui permet d'avoir une prise en soin la plus proche des attentes et d'élargie l'approche de la personne et donc notre manière d'appréhender le PAP va être élargie car chaque établissement a son historique et on peut se retrouver dans des routines. (Infirmière) ».*

**L'apport d'une méthode transversale et inclusive et aussi souligné pour l'enrichissement de la pratique.**

*« Je découvre Concerto-S et je trouve que c'est bien de faire tourner tout le monde, pour que tout le monde soit au cœur du processus et pas que spectateur à côté de la route, Auxiliaire de soins ». Le management participatif nous tient à cœur car c'est la valeur principale de notre action pour élaborer une culture commune. Concerto-s l'avantage ce n'est pas de lien hiérarchique et pas un regard prévaut sur un autre. Le point fort de Concerto-s c'est la capacité de généralisation du processus, être capable de travailler ensemble autour de processus. En termes de gain de temps, le travail de mise en commun permet d'économiser la mobilisation individuelle de chacun sur un site (cadre). « Je pense que le projet va permettre aux agents une meilleure appropriation des pratiques. (agent administratif) »*

**Bien que l'objet de concertation ait rapidement fait consensus, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de la démarche de concertation agit comme un révélateur des paradoxes qui traversent les pratiques professionnelles, Celles-ci sont détaillées à partir de l'approche des paradoxes (Cf : chapitre 1).**

### **Paradoxe de l'organisant**

A l'image des propos du chef de projet, le discours des cadres est axé sur la co-construction et le soutien et tend à se démarquer de l'aspect rigide du référentiel et de la norme : *« Il faut qu'on construise ensemble le cadre de l'évaluation. Comment est-ce qu'on souhaite évaluer ? Comment est-ce qu'on souhaite interroger les agents et pour que ça soit mieux vécu, il faut que ce soit les agents qui construisent le cadre de cette évaluation et puis faire en sorte également que cette évaluation des pratiques professionnelles, ça ne soit pas un dispositif de contrôle mais bien au contraire, un dispositif d'accompagnement du personnel. Vraiment, il faut s'y prendre de manière efficace parce que sinon on va être noyé par les bonnes pratiques ».*

Cependant, derrière ce discours de la co-construction et de l'invitation au participatif, nous avons pu observer des postures montrant une difficulté à se départir des réflexes historiques de gestion hiérarchique avec une animation des premières réunions plutôt directives où la parole est peu distribuée et les différentes parties ne sont que peu invitées à s'exprimer.

Comme nous l'avons exposé dans les parties précédentes cette tension entre ouverture et fermeture est renforcée par des évolutions du niveau des préoccupations entre les différentes catégories socio-professionnelles. Les soignants sont davantage préoccupés par la dynamique de projet liée à l'EPP. Les encadrants, pour leur part, souhaitent aller au plus vite et arriver rapidement à des réponses pragmatiques peu compatibles selon eux avec les temps de concertation. Enfin, les exigences des organismes tarifaires et autres décideurs nécessitent d'anticiper l'admission pour éviter un taux d'occupation en lits faible. Face à ces contradictions, les premières réunions ne permettent pas d'engager la controverse. Le directeur du pôle santé/seniors déclare à ce propos : *« Je ne sais pas comment c'est fait parce qu'il y a toujours un problème financier derrière. Si on doit libérer du temps, ça veut dire qu'on libère de l'argent ».* Le paradoxe de l'organisant s'incarne ainsi dans des conflits de temporalités (temps du projet *versus* temps de la concertation) par ailleurs perçus différemment selon les parties prenantes en jeu.

### **Paradoxe de la pratique**

Les différents ateliers ont mis en évidence les différents paradoxes inhérents à la gestion d'un EHPAD et à l'existence de ses pratiques au regard de situations complexes marquées par différentes temporalités sociales, juridiques, cliniques, financières. Certaines prescriptions de l'ANESM (Agence Nationale de l'Evaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux) confrontent les acteurs à des formes d'impasse dans leurs pratiques, notamment au regard de certains cadres juridiques concernant les mesures de protection et la liberté de choix de l'utilisateur. Une

assistante sociale le signale explicitement : *«Oui, on a besoin de protéger la personne. Mais, en même temps, à vouloir trop la protéger et bien voilà, on peut nuire aussi à son autonomie».*

La pratique est aussi dictée par plusieurs processus dont la coordination n'est pas toujours évidente, comme le signale un personnel d'encadrement : *«Alors, dans un premier temps, ce qu'il faut savoir, c'est qu'une approche processus, c'est un document un peu technique. Donc, ça obéit à plusieurs codes. Donc, nous avons toute la partie pilotage qui est en haut, avec recommandation. Donc, ça c'est la partie pilotage, recommandation, CCAS, donc pôle senior avec toutes les orientations, le système de management qualité. Puis après, le processus réalisation, puis les processus supports en bas».* De ces prescriptions multiples et pas toujours coordonnées découlent de fortes variations de pratiques entre l'admission, la pré-admission et les évaluations en fonction des EHPAD. Une assistante sociale en témoigne : *«Sur MF, l'admission est réalisée de façon pluridisciplinaire, contrairement au R où c'est les soignants qui réalisent l'admission».*

Le paradoxe de la pratique s'illustre encore par la tension entre les exigences liées à la co-construction du référentiel et le temps consacré pour réaliser ce travail. Une infirmière le signale : *«C'est ça aussi qui est compliqué aujourd'hui. On ne laisse pas de temps presque entre le temps où on pose la question et après».* Certaines recommandations créent des contradictions avec les conditions pragmatiques de réalisation du travail enfermant certains acteurs dans le registre de la plainte. Qu'elle soit fondée ou non, la plainte signale les limites d'une démarche de concertation relative au changement de pratiques. Ce discours provient aussi bien d'une aide-soignante (*«Après, c'est le manque de personnel. Voilà. On ne peut pas faire des choses l'après-midi parce qu'il n'y a pas assez de monde»*) que d'une directrice (*«On manque de temps aussi pour faire les choses correctement je pense. Voilà, je pense qu'on a beaucoup à faire sur l'arrivée mais aussi sur le départ du résident»*).

### **Paradoxe identitaire**

Les paradoxes identitaires sont nombreux. Les acteurs ont des réalités professionnelles et des finalités différentes. L'injonction des bonnes pratiques amène à pointer les différentes dysfonctions et paradoxes dans la coordination du réseau gérontologique à la croisée d'identités professionnelles : médecin, travailleur sociaux, soignants.

De façon plus spécifique, si l'EPP est une préoccupation pour nombre d'acteurs, chacun se la représente dans son silo de fonctionnement comme le reconnaît le directeur : Une cadre de santé va dans le même sens en trouvant un intérêt à *harmoniser les pratiques professionnelles des quatre EHPAD tout en estimant «important de préserver les spécificités propres à chaque structure »*. Outre le silo de fonctionnement propre à chaque structure , c'est aussi les lectures différentes de chaque membre d'équipe sur certaines pratiques qui aboutissent à des paradoxes dans certaines prises en



charge « *les interprétations individuelles de chaque membre de l'équipe doivent être rassemblées pour donner une cohérence à la prise en charge* »

Enfin, l'identité construite autour du soin, de l'accueil et du suivi du projet du résident par le soignant peut être perturbée par les préoccupations financières de l'établissement, comme l'illustre la déclaration de cette professionnelle : « *Le financement peut-il être connu ? Le financement, je ne sais pas... Peut-il être connu ? Il faut qu'il soit connu de quelqu'un. Enfin on ne le connaît pas. Mais si... mais c'est... moi ça me gêne mais je m'en fous de savoir, même quand je fais les préadmissions. Le directeur d'Ehpad oui moi non. Je n'en parle jamais à l'équipe.* ».

### **Paradoxe de l'apprentissage.**

Le paradoxe de l'apprentissage oppose des modes d'acquisition de compétences reposant sur des modalités différentes. Dans les EHPAD, il se manifeste par le décalage entre les compétences tacites forgées par des pratiques antérieures et les compétences requises par la norme, qui entendent structurer les actions au sein d'un référentiel qui vise à consolider et organiser. Ce paradoxe est avivé quand les normes paraissent difficiles à tenir, ce que signale un agent d'un EHPAD : « *On sait qu'il y a des recommandations [de l'ANESM] qui sont bonnes et puis d'autres où, nous on est complètement dépassé. Puis, on trouve que ces recommandations sont inutiles et qu'elles vont nous faire perdre du temps et qu'il vaut mieux cibler sur autre chose* ». Cette perception bloque le processus d'apprentissage.

#### **2.1.6. Valorisation et retombées organisationnelles**

##### **Un espace de construction du sens**

L'espace de concertation permet de construire du sens dans un contexte de changement, dans la mesure où il autorise une discussion à double visée, pratique et éthique. Un agent exprime la contribution de la concertation à la construction de sens : « *C'est pour ça que Concerto-s pourrait être utile par rapport à une espèce de philosophie. Après, on est que des humains. On a tous des idées différentes sur tout. Mais, par contre qu'il y ait un cadre commun par rapport à une éthique. On parle beaucoup d'éthique. Là, je trouve qu'on est en plein dans le sujet* ».

##### **La mise en débat du statut de la prescription et de son application au champ des pratiques professionnelles**

L'espace de concertation, centré sur l'objet de l'Évaluation des Pratiques Professionnelles (EPP), permet de définir des outils adaptés aux pratiques : « *La direction a souhaité réunir l'ensemble du personnel pour travailler sur cet EPP. Donc, si EPP il y a, cet EPP sera défini par le personnel, construit*

*par le personnel. Donc, vous serez au courant de tout, de tout ce qu'il y a dans cette évaluation de pratiques professionnelles. Parce que, souvent, quand on vous évalue, vous n'êtes pas au courant des thèmes sur lesquelles on vous évalue alors qu'avec la dynamique EPP, vous saurez au courant de tout et vous participerez à sa construction. C'est-à-dire que vraiment, si vous trouvez qu'il y a des choses qui ne doivent pas y être dans l'EPP parce qu'elles sont irréalisables, et bien vous pourrez le dire et elles n'y seront pas contrairement aux recommandations ANESM où il faut tendre à respecter les recommandations ANESM et parfois, ce n'est pas facile parce que ce qui est demandé par l'ANESM et le travail au quotidien et bien des fois, il y a deux poids, deux mesures. Que là, on va faire sorte que l'évaluation des pratiques professionnelles colle au quotidien.»*

### **Un espace d'apprentissage**

L'espace de concertation permet de gérer les asymétries d'information en partageant les connaissances (juridiques, administratives, cliniques, sociales) sur l'activité des professionnels ou des structures qui ne se côtoient pas au quotidien donc d'apprendre et de contribuer à rendre visible des ressources de façon à mieux appréhender des situations complexes. La mise en visibilité des ressources a également permis de renforcer la fonction de l'équipe de travail comme contributeur de ressources face aux incertitudes du quotidien.

La co-construction produite dans ces espaces a permis également d'envisager l'EPP comme un outil de dialogue inter-EHPAD dans une démarche progressive où la pratique ne serait pas enfermée dans des items restrictifs du travail. Ce faisant, la démarche de concertation a contribué à transformer le statut des référentiels. D'outil de prescription, il est devenu un support du dialogue et finalement, d'apprentissages réciproques sur la manière de mettre en place le changement.

Enfin certaines limites trouvées dans les recommandations ont amené à faire de l'espace de concertation une ressource pour la distance réflexive, comme le signale un chef de projet : *«Oui l'équipe s'efforce de donner un maximum d'informations aux personnes et en même temps, un membre de la réunion a souligné qu'il pouvait y avoir un épuisement familial des personnes accompagnant des personnes souffrant de troubles cognitifs. (...) Cela mériterait une réflexion à part entière au regard aussi des courants qui existent à ce sujet. Alors, on doit aussi avancer sur Concerto-s mais ce qui serait bien, c'est de faire des groupes de travail spécifiques sur la question du consentement et sur la question de l'histoire de vie».*

Progressivement, les espaces de concertation ont d'abord développé les capacités d'inclusion de chaque acteur à s'écouter mutuellement ; des points de convergence se sont progressivement dessinés sur la base d'une parole reconnue. *« J'étais très contente parce qu'il y a un de mes collègues aide-soignant qui a participé. Donc, déjà ça a. C'est bien ça évolue. On nous inclue auxiliaire de soins».*

En fin de démarche, les agents révèlent avoir une vision positive des projets. Ils s'interrogent sur les effets de cette démarche sur leur quotidien et souhaitent particulièrement travailler sur les conditions nécessaires à la pérennisation du projet. *« Je trouve que c'est très intéressant puis je trouve que déjà on fait pas mal de choses de ce qui est conseillé. Donc, après dire comment on va le mettre en place. Je pense que déjà alors surement oui. Il y a des choses qu'on va peut-être oui en effet en tirer pour mettre d'autres choses en place. Je trouve que déjà on n'est pas trop mal IDE ».*

La démarche de concertation contribue ainsi à légitimer les rôles des uns et des autres au sein du projet comme le reconnaît le chef de projet : *« Par ailleurs, j'ai demandé à certains quels pouvaient être les effets de cette recherche d'implication : certains pensent que prendre ce temps auprès de chaque agent permet de le valoriser, de le « légitimer » dans son rôle d'acteur de projet. D'ailleurs certains soulignent qu'ils apprécient ce projet Concerto-s car il permet d'assurer une communication verticale et il est un moyen pour les agents de faire remonter leurs remarques à tout un ensemble hiérarchique et pas seulement à leur hiérarchie directe ».*

### ***Un lieu de production identitaire***

La démarche de concertation a également permis aux acteurs de se représenter la globalité de processus très fragmentés que chacun appréhendait d'un point de vue particulier. La responsable qualité du CCAS estime ainsi que *« l'intérêt principal de la démarche Concerto-s, c'est de pouvoir intégrer toute la chaîne hiérarchique et garder une certaine solidarité et de pas se déliter, que je prenne trop de distance avec le terrain ou que eux se sentent trop isolés. Donc je pense que l'enjeu il est souder une équipe et nous faire avancer dans une même direction. »* Ce sentiment d'appartenance à un ensemble est naissant. Sans dissoudre des identités professionnelles construites dans le temps, la démarche de concertation pourrait être un moyen d'y superposer une identité liée à l'appartenance à une organisation et non exclusivement à un métier. Ce processus demande cependant à être observé sur le temps long.

Au final les systèmes d'évaluations comme l'EPP constitue une évolution juridique avec un double enjeu : économique et concurrentiel d'une part, et un enjeu déontologique et éthique d'autre part, venant contrarier la pratique des professionnels en l'exposant à un jeu de tensions (entre autonomie et contrôle, amélioration et économie, réflexion et normalisation, collectif et individuel). Ces nouvelles logiques d'organisation et d'exercice accélèrent les pratiques et mettent en tension les actes professionnels dans des systèmes produisant de l'antagonisme mais aussi de la complémentarité.

[Prise en compte des préoccupations \(Cf : annexe 7\)](#)

Nous avons pu observer une évolution positive des préoccupations puisque 95% des participants se situent entre 6 et 7.

#### 2.1.7. Freins dans la conduite du processus

Nous retenons que les principales difficultés que nous avons pu identifier dans ce projet sont :

- La capacité à soutenir la démarche sur la durée quant plusieurs projets viennent impacter la consommation des effectifs (projet de restructuration de l'établissement Marcel Faure) avec les démarches obligatoires et de formation.

- La capacité à articuler au sein de l'espace de concertation le niveau stratégique et le niveau opérationnel. Des espaces de concertation purement locaux, privés de relais stratégique, risquent en effet de s'essouffler à long terme.

- L'appropriation du contenu de la production de ces espaces. Les démarches produites dans des groupes nécessitent des temps de couplage avec les établissements de façon à ce que tous les agents puissent comprendre le suivi du projet. Ainsi il a été nécessaire de rappeler la nécessité de produire des temps intégrés (par ex aux transmissions) destinés à expliquer le suivi de la démarche pour éviter un découplage entre l'espace de concertation et les établissements pouvant faire perdre de vue le suivi du projet.

#### Conclusion

Dans le cas du pôle séniors, nos résultats font apparaître la pertinence de mettre en œuvre un espace de concertation pour réguler les différents paradoxes qui sont présents et /ou apparaissent dans le cadre de la gestion d'un projet. L'espace de concertation, de ce point de vue, est un espace qui permet l'expression des paradoxes et vise à en exploiter le potentiel créatif, sans chercher à les nier, les dissoudre ou les affaiblir. L'espace de concertation amène à intégrer la diversité des postures des acteurs dans une logique permettant de trouver du sens (Corriveau, 2009).

Outre les principaux effets décrits plus haut de l'espace de concertation, sur sa fonction de production de sens et d'apprentissage, il a permis de faire évoluer positivement les préoccupations des agents donc de faciliter leur accompagnement dans ce processus de changement représenté par l'évaluation des pratiques.

Nous pouvons également ajouter qu'à la lecture des entretiens confirmatoires qui ont été réalisés auprès des directeurs d'établissements et de l'encadrement du CCAS indiquent trois catégories : *Gestion du processus* (temps, vision, équipe...) qui interrogent les ressources et les moyens pour capitaliser l'action, *Implication dans le processus* (groupe, sentir, outil, méthode...) qui caractérise le

niveau d'appropriation et *Effets du processus* (modifier, envie, réticent...). Nous remarquons que si ces trois catégories sont bien distinctes, la catégorie trois est centrale. Ainsi les effets du processus de changement, qu'ils soient ressentis comme positifs ou négatifs agissent tant dans la gestion du processus que dans l'implication des acteurs.

**La comparaison des entretiens exploratoires réalisés au lancement du projet et ceux produit en fin de projet indique bien une réelle dynamique de changement du CCAS qui s'inscrit indéniablement dans un apprentissage d'un nouveau mode de management par les espaces de concertation.**

**Ce projet a permis également d'initier ou d'impulser d'autres démarches sur le plan méthodologique à savoir : des déclinaisons de la démarche qualité sur d'autres EPP et le projet stratégique sur les valeurs du CCAS.**

## 2.2 La direction des finances de la prospective, de l'évaluation et du contrôle de gestion

### 2.2.1 Le contexte

La conjugaison des contraintes budgétaires, de l'évolution réglementaire et des attentes citoyennes font émerger de nouveaux enjeux pour les collectivités territoriales. Elles doivent privilégier désormais la vision financière et économique qui insiste sur l'anticipation et la pluri annualité, se substituant à la vision classique d'application des règles de vote budgétaire. Cette problématique interroge le système capacitaire de la Ville de Limoges notamment dans ses dimensions organisationnelles et techniques .Historiquement la direction des finances était organisée pour répondre à la mission d'une fonction finances c'est-à-dire comme une direction positionnée en support de la chaine comptable (chargé uniquement des mandats et titres pour la trésorerie). A cela s'ajoutait un système de pilotage centré sur une gestion budgétaire.

La stratégie de réponse adoptée par l'exécutif municipal pour répondre à ces exigences était d'engager une démarche permettant :

- \* maîtriser les dépenses publiques dans un contexte de raréfaction des ressources ;
- \* offrir une meilleure visibilité sur les actions et leur financement pour répondre à un besoin de transparence ;
- \* disposer d'un levier permettant d'administrer plus rationnellement un secteur public en pleine évolution en adoptant une logique de résultats.

La nouvelle directrice qui a pris ses fonctions en septembre 2015 a procédé rapidement à une réorganisation de sa direction afin de la positionner à une place stratégique qui accompagne le

processus de transformation comptable et financier au sein de la collectivité. La construction de cette capacité organisationnelle passe par deux principaux projets.

#### *2.2.1.1 Un projet de réorganisation et de restructuration en profondeur : Création de la DFPECG*

Début 2016, on assiste à la création d'une direction financière du pilotage, de l'évaluation et du contrôle de gestion : Son rôle se définit autour de trois composantes, Gestion comptable et budgétaire, analyse de la situation financière actuelle et future de la Ville, aide à la décision publique. Cette composition passe par un processus d'internalisation des compétences avec la reprise de l'action comptable qui comprend deux étapes :

**-Une réintégration du contrôle de gestion (hébergé depuis sa création en 2014 au sein d'une mission stratégie et performance) en conseil de gestion au sein de la direction.** L'objectif étant de répondre aux 4 déficiences managériales décrites par Zampiccoli (2011) en positionnant le contrôle de gestion comme ressource pour l'activité de gestion dans sa dimension instrumentale et organisationnelle (Gauche, 2014).

1) une forte carence en outils de gestion, tant pour le suivi des activités que pour l'évaluation des coûts,

2) l'existence de « zones grises » entre les élus et les administrations, avec différenciation entre les missions pour les uns et entre les métiers pour les autres. De plus, une confrontation duale hiérarchique politique et administrative entraîne un conflit de pouvoir « L'organisation d'une collectivité territoriale se caractérise par une dualité hiérarchique qui est produite par l'existence parallèle de deux filières de remontée des affaires, l'une politique, l'autre administrative. Dès lors, les interférences entre les deux filières, sources de conflits de pouvoir, sont difficiles à éviter (Dion, 1984). Cela conduit à une mise sous tension de la relation entre l'administration et l'exécutif. Il s'agit alors d'assurer le contrôle de la délégation par la mise en place, par exemple, de documents et de temps de rencontres permettant des échanges entre le ou les élu(s) concerné(s) et les services qui mettent en oeuvre les politiques publiques. » (Zampiccoli, 2011, p.10)

3) l'absence d'outils de mesure de la politique publique :

« Le management de la puissance publique, quant à lui, réinterroge la capacité des outils de contrôle de gestion à mettre sous contrôle la double fonction de production afin d'améliorer la performance publique entendue comme la performance des organisations et des politiques publiques. Il doit conduire à développer des outils susceptibles de prendre en compte les réalisations produites par l'administration mais aussi des effets des politiques mises en oeuvre. Cela passe par exemple, par la

formalisation de schémas directeurs et par la mise en place d'outils qui permettent d'en suivre la mise en oeuvre, par l'évaluation de politiques, ou encore, par une segmentation stratégique par programme ou action. » (Zampiccioli, 2011, p.11)

4) l'insuffisance de la nomenclature comptable pour rendre compte de la gestion :

« Le management face à l'opinion avec la prise en compte du système de gouvernance et l'interaction avec les tiers tend à considérer le contrôle de gestion comme un outil de légitimation de l'action publique. Le contrôle de gestion peut être mobilisé pour informer l'opinion publique et communiquer sur les actions menées par l'organisation. Une telle approche génère le besoin d'une instrumentation permettant de rendre des comptes aux tiers, en produisant des documents d'information et de communication. On assiste, par exemple, dans les collectivités territoriales, au développement de supports de présentation informelle destinés aux élus à côté des documents officiels prévus par les instructions comptables. » (Zampiccioli, 2011, p.10). Le processus de contrôle de gestion, selon Anthony (Bouquin, 2005), est alors un ensemble de processus de contrôle, certains tournés vers l'interne (planification stratégique, contrôle de gestion et contrôle opérationnel), et d'autres vers l'extérieur (comptabilité financière).

**-Une recentralisation de la chaine comptable qui était auparavant dispersé dans chaque direction auprès de référents budgétaires locaux.**

L'élargissement de son périmètre flèche de nouvelles actions de contrôle et de pilotage tels que la prospective pluriannuelle, le pilotage et l'animation budgétaire, la mesure des résultats et d'établir des stratégies de rationalisation de l'organisation des services.

#### *2.2.1.2 La mise en œuvre d'une démarche de performance locale*

Ce deuxième projet devait s'accompagner de la mise en œuvre d'une démarche locale de performance répondant aux orientations stratégiques de la loi organique relative aux lois des finances (RGPP, 2004) et au constat local que les actions mises en œuvre par la Ville de Limoges nécessitent de la lisibilité et de la cohérence afin d'être alignées avec les objectifs stratégiques. Dans le secteur public, et notamment en référence à la double fonction de production des organisations (Gibert 1986), la LOLF amène le passage d'une comptabilité dite de « caisse » à une gestion patrimoniale publique, sur le modèle de la comptabilité privée. Les produits et les charges sont engagés et rattachés aux exercices auxquels ils se réfèrent (Lande, Rocher, 2008, p.150). La LOLF instaure ainsi de nouveaux modes de gestion qui s'appuient sur la figure du manager public, responsable de programme et garant de la déclinaison des objectifs stratégiques, disposant de plus de marge de manœuvre grâce à la fongibilité

asymétrique. Elle met en avant la prise de responsabilité des gestionnaires face à leurs choix stratégiques et dans la maîtrise des finances publiques (Zampiccoli, 2009, p.5). En effet, la LOLF a instauré la globalisation des crédits au sein des programmes, et son corollaire la fongibilité des crédits, qui permet un redéploiement des moyens entre les différentes natures de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, interventions). Au-delà des nouveaux outils, la LOLF fait naître une révolution dans la gestion des services administratifs, en centrant la gestion sur le développement de la culture de résultats (Girard, 2005) par l'intermédiaire d'une nouvelle gouvernance qui se matérialise par un affichage des objectifs et des programmes. Cette architecture est fondée sur l'amélioration de la lisibilité des politiques publiques notamment en favorisant la transparence et le débat budgétaire, Maurel, Carassus et Gardey (2011).

A ce titre, en France, le guide de la LOLF (op.cit.) qui présente les principes pour introduire une DP dans une organisation publique mentionne trois types d'objectifs stratégiques à poursuivre : l'efficacité de la gestion, l'efficacité socio-économique, et la qualité des services.

- Qualité de service : mieux répondre aux demandes des usagers en définissant des objectifs de qualité de service et en donnant à l'administration une plus grande souplesse pour s'adapter aux spécificités du terrain
- Efficacité de la dépense publique : piloter les politiques publiques dans un souci constant de performance permettant de réaliser des économies, des gains de productivité ou des redéploiements
- Offre de services : éclairer les choix, notamment budgétaires, grâce à une meilleure connaissance des coûts, des activités et des résultats
- Suivi des réalisations : s'assurer que les actions mises en œuvre et les crédits sollicités correspondent aux principes politiques qu'ils ont définis
- Impératif démocratique : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
- Transversalité : définir clairement les objectifs en fonction de priorités clairement identifiées et les positionner dans une logique d'ensemble
- Décloisonnement : conduire les directions à travailler en commun par la logique de résultats communs et le dialogue de gestion

On retrouve parmi ces principes quatre facteurs de succès : une chaîne de responsabilité resserrée, un dispositif de contrôle de gestion (utile au développement plus systématique de l'évaluation des politiques publiques), un exercice de comparaison des performances (entre services, et par rapport à



d'autres acteurs extérieurs au programme), une large concertation interne préalable avec les personnels et un véritable dialogue de gestion au sein des services ( Eggricks, 2012) .

Steckel, 2007 montre que les principes de sincérité, d'équilibre, de lisibilité et de responsabilisation consacrés par la LOLF s'inspirent en grande partie des pratiques des collectivités locales. Les fondateurs de la LOLF évoquent même « l'avance en termes de management public » des collectivités locales en regard de l'Etat (Migaud et Lambert, 2006).

Cependant Il ressort des expérimentations conduites ces dix dernières dans les collectivités que celles –ci adoptent, à partir de principes communs de gestion orientée vers les résultats, des organisations très différentes les unes des autres en raison de leurs spécificités. Eggricks(2012) a montré comment la transposition de la LOLF dans des collectivités conduisait à adopter des choix et des comportements à rationalité limitée amenant à des résultats très différenciés ce qui pouvaient parfois être critiqué comme l'a fait la Cour des comptes, dans son rapport de novembre 2011 ( Lavigne, 2017).

On peut donc avoir des démarches privilégiant une aide à la décision dans une logique endogène (mieux allouer les financements) ou bien exogène (améliorer la qualité des services publics ou mieux répondre aux besoins des populations). On perçoit qu'à travers les démarches de performance c'est l'ensemble du fonctionnement de l'organisation qui est concerné, et pas seulement la chaîne de la décision ou le système de mesure. Il semble donc préférable d'accompagner ces expérimentations plutôt que de tenter de les formater dans un moule commun qui découragerait leurs promoteurs » (Lambert et Migaud, 2006). Ainsi, la mise en oeuvre de la LOLF nécessite un dispositif de pilotage qui inclut autant les outils (indicateurs) et procédures (de construction des indicateurs, d'utilisation), que les acteurs (les pilotes, les acteurs chargés de relayer les informations, de les consolider). Les dispositifs de gestion sont ainsi fortement liés à l'organisation dans laquelle ils s'inscrivent (Gauche, 2014). Le temps et l'attention administrative consacrés à l'implantation de démarches de performance sont aussi souvent présentés comme des ressources fondamentales (Moynihan, 2006) déterminant le potentiel d'implantation des démarches de performance. Ces éléments sont d'autant plus importants que les temps et processus d'expérimentation, d'apprentissage et de perception des bénéfices du changement sont relativement longs, incrémentaux et progressifs dans le secteur public.

#### **Effets des décisions s'inscrivant dans une logique endogène      Effets des décisions s'inscrivant dans une logique externe**

☐ Meilleure allocation des ressources, ☐ Amélioration de la satisfaction des usagers-citoyens- notamment budgétaires (économies contribuable par la qualité des services publics, une financière, désendettement)

- ☐ Amélioration du fonctionnement : meilleure réponse aux besoins de la population (pertinence mutualisation, transversalité, des actions sur le territoire)  
réduction des délais.
- ☐ Amélioration de la communication envers l'ensemble des parties prenantes
- ☐ Amélioration de la communication : reporting interne et externe (tutelle)

### 2.2.2 L'objet de concertation

Le projet d'installer la démarche de performance locale était planifié sur 18 mois, le premier temps consistait à voter le budget sous ce format politique publique/programmes, pour ensuite pouvoir prendre le temps, avec l'ensemble des directions de la collectivité, de construire l'axe budgétaire, puis ensuite la production indicateurs de pilotage. *La motivation, c'est que c'est un projet qui va changer tout le référentiel de suivi et de gestion de collectivité, donc de discours et de dialogue, qui sera très utile car ce n'est pas forcément la tradition de la maison ( Directrice).*

Dans cette configuration mettre en jeu une **capacité à s'adapter aux nouvelles règles de dotation budgétaire** et aux **préoccupations des acteurs amène à percevoir la concertation** comme un instrument de gestion stratégique d'adaptation au contexte qui apparaît nécessaire pour faciliter les facteurs de réussite.

La directrice de la DFPECG a souhaité être volontaire dans le cadre du projet afin de bénéficier d'une méthode de concertation qui permette d'accompagner les coordonnateurs de programmes dans la construction de la posture d'animateur de gestion. *« Il s'agit ainsi de développer la segmentation avec l'acquisition d'un nouveau langage, cela nécessite une déstabilisation, un changement de repères qui oblige de construire de nouveaux schémas, de nouveaux langage, une nouvelle chaîne de valeurs , cela oblige de se parler,, aider à la décision contredit la culture du travail habituel »*

Le mot coordonnateur a été privilégié à celui de responsable afin de positionner la coordination comme activité principale rejoignant la définition d'Alsene et Pichault, 2007 *« Coordonner, dans une organisation, c'est, au sein de celle-ci, répartir les ressources et les tâches, harmoniser les actes et orchestrer les activités».*

Cette volonté était portée par le DGS qui souhaitait introduire le maximum de transversalité compte tenu du constat de fonctionnement en « silo » des directions, habitude préjudiciable à la mise en œuvre des projets de la nouvelle équipe municipale.

De plus, cette orientation est en cohérence avec les recommandations que nous avons exposé dans la section antérieure concernant le pilotage de la performance. Brunetière (2010) souligne que les indicateurs de la LOLF passent « par une occasion de débat démocratique ». Elle affirme que l'on ne peut concevoir d'indicateur vivant sans qu'il soit mis en débat avec des parties prenantes et que le management de la performance est indissociable de relations d'ordre contractuel entre les échelons administratif ainsi peu compatible avec un mode de pilotage autoritaire. La LOLF implique donc comme nous l'avons indiqué précédemment la mise en œuvre d'un dialogue de gestion dans une visée stratégique et un cadre politico-administratif, où les directeurs généraux ou directeurs de service responsables de secteur écrivent leurs PAP en concertation avec leurs élus. Ces PAP sont par la suite discutés et validés de manière concertée entre élus référent, responsable de secteur et direction générale (Lavigne 2017). Un des principes directeurs que nous retrouvons est le dialogue de gestion concertée, forme de pierre angulaire permettant de traduire les intentions stratégiques avec les services opérationnels sur les modalités de mise en œuvre, d'action et d'organisation dans une dynamique coordonnée. La coordination est donc utile pour limiter les zones d'incertitude constituées par chacun des acteurs de l'organisation (slack organisationnel), et pour éviter le découplage de l'action (Lorino, 1995). Elle doit pouvoir « organiser » afin de limiter les comportements fondés sur les seuls objectifs individuels, ou comportements dits « opportunistes ». La coordination permet aussi de prendre en compte une des ambiguïtés du contrôle de gestion : assurer le contrôle tout en favorisant l'autonomie (la responsabilité). En effet, il s'agit, de mettre en responsabilité certains acteurs (en suivant en règle générale la ligne hiérarchique), en leur donnant le « pouvoir » de décision, sans enlever leur autonomie aux autres acteurs de l'organisation (Gauche, 2014). L'action collective serait ainsi renforcée par la participation et l'adhésion aux buts de l'organisation comme l'ont suggéré (Langevin et Mendoza, 2013) au sujet de la justice perçue des processus de contrôle. Par exemple, concernant le processus budgétaire, Lindquist (1995) et Libby (1999) ont mené des études expérimentales qui « ont montré que les sujets ayant la possibilité de s'exprimer au moment de la fixation des budgets perçoivent le processus plus juste que ceux à qui cette opportunité n'est pas offerte » (Langevin et Mendoza, 2013, p.42). La justice des processus de contrôle perçue par les acteurs, au regard de la participation à la construction des représentations, aurait ainsi un impact sur la confiance des acteurs dans l'organisation. Par voie de conséquence, leur engagement serait accru, favorisant ainsi la performance. Langevin et Mendoza (2013) soulignent que cette démonstration peut aussi être appliquée à la participation des managers à l'étape d'évaluation du processus de contrôle. En effet, au-delà du retour réflexif pour l'action, la perception de justice dans l'évaluation (être entendu, pouvoir expliquer) dans cette étape sera déterminante pour l'engagement des acteurs dans l'organisation. Pour Puyou (2009) le contrôle de gestion constitue un langage structurant servant de ciment aux échanges au travers d'un discours qui mêle données chiffrées et expériences

opérationnelles. Processus budgétaire et reporting doivent ainsi se retrouver au sein d'espaces où se rencontrent des rationalités qui entrent en tension et où « l'impératif d'efficacité gestionnaire mesurée par le profit précipite néanmoins la recherche de compromis ». Finalement, la participation d'un ensemble d'acteurs dans le dialogue de gestion serait bénéfique d'une part en termes de construction de représentations partagées, et d'autre part d'un point de vue de l'engagement de chacun des acteurs vers les objectifs organisationnels. Il paraît donc utile de favoriser cette participation également pour favoriser l'appropriation des outils de gestion (Grimand, 2012).

Malgré les effets de la participation sur les variables ci-dessus, on ne retrouve pas de transposition de ces études dans des guides méthodologiques sur la conduite du dialogue de gestion concertée.

#### Objectifs généraux :

- Intégrer la méthode de concertation dans le dialogue de gestion lors de la préparation budgétaire
- Analyser la construction du rôle de coordonnateur de programme dans le cadre de l'action de communale

#### Objectifs spécifiques :

- Former les coordonnateurs programmes dans le cadre de leur mission d'animation du dialogue de gestion au niveau des directions
- Observer la construction du rôle de coordonnateur programme et les mécanismes de régulation mise en œuvre
- Comprendre l'évolution des représentations sociales en lien avec les préoccupations des coordonnateurs et des services utilisateurs

Ces objectifs nous amènent à mettre en perspective un ensemble de questions pouvant se poser en lien avec l'injonction à adopter une posture transversale chez des directeurs habitués à fonctionner en silos dans un modèle josphiste notamment sur l'effet d'hystérèse par rapport à la vision instrumentale contrôle conformité / pilotage autonomie (Lorino 1995 & Carassus et al.,2017). Il sera alors intéressant d'analyser comment ces individus vont résoudre ces tensions identitaires et organisationnelles avec la gestion d'un temps qui vient s'ajouter à l'activité d'encadrement quotidienne.

### 2.2.3 .Le dispositif méthodologique

**Entretiens exploratoires :** L'objectif était de mener une série d'entretiens auprès de l'encadrement de la DFPECG afin de comprendre leurs représentations du changement et de la concertation par rapport aux enjeux du projet.

L'accompagnement méthodologique consiste à opérer plusieurs niveaux de concertations (directeurs, chefs de services) pour réaliser la segmentation. L'objectif est de se mettre d'accord sur la répartition du budget et comment affecter les lignes de crédits pour construction du BP 2017 par programme autour du coordonnateur. Pour ce faire il a été organisé un séminaire en mai 2016 composé des 39 coordonnateurs ayant pour objectif de co construire le processus budgétaire au travers des ateliers miroirs. Il a été ainsi défini les nouvelles étapes du processus de préparation budgétaire ainsi que les besoins d'animation des coordonnateurs,

#### **Construction d'une formation- action pour accompagner les acteurs dans leur temps de concertation**

Au sein de ce projet deux types d'espaces de concertations sont à mettre en place :

-Espaces temporaires liés à la temporalité du projet :

- Installation des coordonnateurs
- Intégration de la segmentation sur les budgets
- Création du référentiel de pilotage

-Espaces permanents se rapportant plus spécifiquement aux missions du coordonnateur :

- Dialogue de gestion, élaboration des objectifs opérationnels et des actions à mettre en œuvre
- Pilotage du programme (budget et indicateurs de performance) tout au long de l'exercice
- Compte rendu du programme

Dans le prolongement du séminaire en juin 2016, une formation à la méthodologie de concertation a été programmée. Elle fut construite avec le concours de deux enseignants chercheurs et en s'appuyant sur **les préoccupations énoncées par la direction des finances ci-dessous.**

-Comment intégrer cette nouvelle fonction aux pratiques actuelles ?

-Comment organiser le dialogue de gestion, animer les débats?

Puis toujours en juin 2016 un test complet de nomenclatures des politiques publiques avec élaboration d'un référentiel MPA par les contrôleuses de gestion a été produit avant la notification des enveloppes en juillet 2016. Ce travail est venu clore un cycle de 26 réunions de travail qui ont été organisées avec les services gestionnaires afin de mettre en corrélation des actions de la segmentation et des lignes de crédits. Ce travail a nécessité un travail important d'acculturation, car la répartition des actions par programmes en fonction de leurs finalités et la grande transversalité de certains programmes

représentaient une évolution sans précédent pour les personnels, habitués à travailler en mode hiérarchique dans des logiques de services cloisonnés et parfois concurrents.

Le mois de septembre a été destiné à l'organisation des réunions de dialogue budgétaire.

### **Observations des temps de concertation**

Le dialogue de gestion sera observé sur des temps collectifs à savoir lors des réunions de préparation budgétaire

### **Entretiens individuels**

Afin d'approfondir la compréhension de l'appropriation du rôle des coordonnateurs, des entretiens individuels seront menés après la première phase en 2017. Il s'agira d'interroger un panel de coordonnateur de programmes et de cadres des services utilisateurs afin de mieux connaître leur préoccupations et leur évolution ainsi que leur représentation de la concertation et du rôle de coordonnateur. Le protocole sera validé par les enseignants chercheurs.

### **Prendre en compte les représentations professionnelles**

Chaque individu possède des représentations individuelles qui lui permettent de comprendre le monde qui l'environne au regard du flux de d'informations qui le traversent. Il le structure en catégorie pour lui donner un sens et ainsi agir en situation. Elles donnent une signification particulière à l'objet en référence aux connaissances et également aux pratiques. Les représentations infléchissent les décisions et orientent les actions. Ces représentations sont différentes au sein de l'organisation communale (position hiérarchique, ancienneté, décideur ou non..). Eggricks (2012) a indiqué l'intérêt des représentations dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF tout comme Gauche (2014) dans le cadre de l'exercice du contrôle de gestion dans une organisation. Grimand (2006) quant à lui a souligné la conception « représentationniste » de l'outil de gestion et son rôle sur la construction de sens et l'orientation de la décision. Enfin Devreton a pu montrer l'intérêt de les analyser dans l'appropriation des outils de la comptabilité de gestion au sein des communes. Selon l'auteur, "*l'interaction entre l'outil de contrôle de gestion et les représentations des acteurs est un facteur de succès des processus d'instrumentation*" (Devreton, 2008, p. 125). Au travers de ces travaux , il semble que chaque acteur, en interagissant avec l'outil, construit ses propres représentations, le sens qu'il attribue à l'outil, en s'appuyant sur son activité et la représentation qu'il en a. L'enjeu est de démontrer comment les interactions entre acteurs, entre leurs représentations peuvent conduire à des compromis et ainsi construire un sens qui leur sera commun.

L'étude des représentations sociales et notamment l'analyse de la structure vise à repérer son univers sémantique, déterminer leur organisation et les liens qui la structurent. On retrouve deux types d'éléments qui structurent une représentation, des éléments centraux qui définissent l'armature et des éléments périphériques plus malléables à l'environnement et qui permettent de faire évoluer la représentation.

Pour nous il s'agit de définir la représentation de la concertation et de coordonnateur de programme auprès de deux groupes, les coordonnateurs et un échantillon de cadre des services utilisateurs, décrire leur évolution et analyser comment elles participent à l'appropriation du rôle.

Nous avons développé une méthodologie innovante (tri –componentielle et similitude) pour étudier l'évolution représentationnelle sur ces groupes de population sous la supervision d'une des spécialistes dans le domaine francophone ( Salles-Vuillemin 2011).

### *Les outils supports au processus*

#### **Des outils génériques produits sur les autres directions pilotes**

- Une grille d'entretien exploratoire et confirmatoire afin d'évaluer le projet
- Une formation sur la méthode de concertation destinée à l'encadrement de la DFPCG
- Une grille de mesures des interactions produites dans chaque dialogue de gestion permettant d'établir un profil de concertation. Il permettra ainsi d'étudier les formes de régulations dans les groupes et les différents styles de leadership et compétences managériales déployées. La compréhension de l'évolution du dialogue est nécessaire pour ajuster son style d'animation et éviter certains blocages ou du moins les résoudre. L'outil ci-dessous peut être utilisé par l'organisateur de la réunion ou accompagné d'un acteur ressource. Plus spécifiquement l'instrument repose sur une théorie des actes de parole définis comme actes sociaux au moyen desquels les personnes interagissent dans une réunion. Toute intervention langagière fait ainsi l'objet d'un codage de façon ensuite à produire un profil pour chaque réunion. Les actes de paroles constituent des sources précieuses qui permettent après analyse de mieux situer son action d'animation pour la prochaine réunion. La catégorisation proposée est basée sur deux niveaux d'analyse : au niveau le plus fin, les actes sont rattachés à cinq sphères distinguées.

#### **Des outils spécifiques à l'objet de concertation**

-Deux grilles d'entretiens pour étudier les représentations des coordonnateurs et cadre des services utilisateurs.

-Une formation action destinée aux coordonnateurs de programmes sur la méthode de concertation

-Un contenu pédagogique destiné aux contrôleuses de gestion pour l'animation de certaines réunions lors de la phase de segmentation

-Une grille de mesure des préoccupations pour accompagner les services utilisateurs dans la chaîne comptable

## 2.2.4 Résultats

### 2.2.4.1 Représentation de l'objet

L'analyse textométrique réalisée à partir des entretiens exploratoires met en avant cinq dimensions qui émergent dans la représentation du changement au sein de la Direction des finances : en classe 1 l'*Arbitrage* (coordonnateur, responsabilité, enveloppe, programme, objectif...), en classe 2 l'*Animation* (seul, accompagner, mener, gestion...), en classe 3 l'*Implication* (avis, adhésion, évoluer, phase...), en 4 la *Projection* (année, finir, temps, vision...) et enfin en 5 la *Coopération* (hiérarchie versus mode projet, accord, transversal...). L'objet de concertation qui concerne le dialogue de gestion semble donc bien approprié dès l'amont par les acteurs qui se projettent dans la démarche sur les plans stratégiques et managériaux. Nous notons deux positionnements principaux spécifiques dans la direction des finances : une vision plutôt stratégique portée principalement par les directeurs qui se positionnent plutôt dans le pilotage et la recherche du sens de l'action notamment vis-à-vis de l'utilisateur.

-La dimension stratégique se retrouve plus spécifiquement exprimée dans les classes 1 et 4 par la directrice qui l'inscrit dans une perspective de prospective politique où se confondent rationalité politique et économique. Cette capacité à produire une vision doit contribuer à faciliter la planification, le développement et la réalisation du programme politiques. Elle est ainsi mise en avant au travers un processus de gestion qui dénote un passage de l'anticipation à l'action (Durand et al., 2007). « *Donc la prospective est essentielle, c'est la première priorité. C'est donner de la visibilité, c'est dire où est-ce qu'on va, les élus donc aujourd'hui on leur a demandé de faire des choix et des orientations, en la matière vu comment sont configurés les budgets, ils ne peuvent pas. Surtout que, vous avez du regarder, beaucoup viennent du privé donc ils sont d'avantage habitués à la comptabilité analytique que la pure comptabilité traditionnelle. De plus ils ont du mal à se projeter, ce qui est normal. Car aujourd'hui la majorité des services pilote à vue ; Et ça déjà ça donnera un résultat concret rapide* » .

La justification démonstrative observée dans les formes lexicales regroupées dans la classe 1 éclaire sur les enjeux managériaux tant sur une attitude prospective attendue de la part des coordonnateurs



que sur la création d'une dynamique opérationnelle. *« C'est la première fois que le service financier va amener quelque chose de nouveau. Le coordonnateur doit être un VRP il doit faire adhérer. Le coordonnateur doit se poser la question c'est quoi un budget , comment arrive t'on aux enveloppes , il s'agit de recentrer l'action et de recomposer le budget sous un format transversal ».*

-La dimension managériale recouvre quant à elle les composantes du pilotage et de l'animation associés à une représentation du rôle des acteurs dans la chaîne de traduction. On retrouve selon la préoccupation des acteurs (direction, contrôleuses de gestion, cadres intermédiaires) trois types de registres lexicaux interclasses (1,2,3 et 5) au sein de la DFPECG. Pour la directrice le processus de traduction accompagne le passage d'une lecture comptable du budget à une vision segmentée. La clé de la réussite réside dans la capacité à faire adhérer les coordonnateurs à leur permettre de s'approprier les éléments des futurs souhaités, et à animer les processus de changement auxquels ils prendront part.

*« Je vis pas au monde des bisounours, il n'y a pas l'adhésion de tout le monde mais la majorité, si on explique pas le pourquoi du comment, si on ne fait pas participer chacun pour qu'il puisse réagir et donner son avis sur la question, quelque soit son niveau d'application pour le projet, on a du mal à recueillir l'adhésion, c'est plus un projet si on décide qu'on fait comme ça et point final ».*

*« Après à nous, comptables, financiers, de traduire ça comptablement. Après au niveau de la direction financière, c'est ça qu'on veut changer, ils vont réfléchir action, ce qu'ils ont besoin pour leurs actions mais il ne faut plus qu'ils réfléchissent comptablement. »*

Pour les contrôleuses de gestion ce travail de traduction passe par un couplage avec un investissement de la direction générale.

*« Déjà, il faut une implication de la direction générale dans certaines réunions. Il va falloir, quand on dit qu'un coordonnateur de programme va être responsable de son budget et va devoir l'arbitrer, voilà si il doit l'arbitrer comment on l'accompagne. »*

L'analyse des verbatims nous indique en effet que l'*Animation* nécessite l'*Implication* des acteurs de l'institution, c'est-à-dire leur participation active à la concertation, leurs analyses et avis, et si possible l'adhésion de tous. Comme cité dans la littérature par Gauche(2014), le contrôle de gestion est ainsi perçu comme contribuant à l'appareillage de « bon gouvernement » en mobilisant les managers intermédiaires et en organisant le management interne. Les verbatims indiquent également que la méthode de concertation constitue pour l'ensemble des acteurs une activité finalisée pivot de l'accompagnement pour construire des formes de régulations de l'action et apprendre à coopérer. Cette contribution au contrôle organisationnel est sans doute ce qui fait dire à Bouquin et Fiol (2007)

que « le contrôle de gestion n'est pas seulement fait pour accompagner l'action, il l'est aussi pour stimuler la réflexion (...), [pour créer] des espaces pour que les managers puissent penser ».

*« La concertation d'un projet pour moi, elle est longitudinale, ce n'est pas quelque chose que l'on sollicite à un moment T du projet, elle fait partie des outils pour mener ce projet. Ça se mobilise tout le temps dans le projet, ça fait partie des outils normaux et tout le long du projet. Après il y a quelque chose qui est difficile à matérialiser en outil, c'est le côté animation de projet dans le sens où le projet devient un élément naturel dans son contexte de travail donc on en fait pas un élément spécifique., c'est à dire que la concertation ça va être la possibilité de faire passer des messages ».*

L'engagement dans la classe 5 traduit les effets escomptés par la contractualisation d'un accord consensuel entre les parties prenantes. La représentation de l'accompagnement est différente entre les trois types d'acteurs où la directrice se positionne en back office laissant les contrôleuses de gestion et la référence de coordonnateurs en charge de l'animation. La vision des encadrants est administrative probablement influencé par l'historique de gestion.

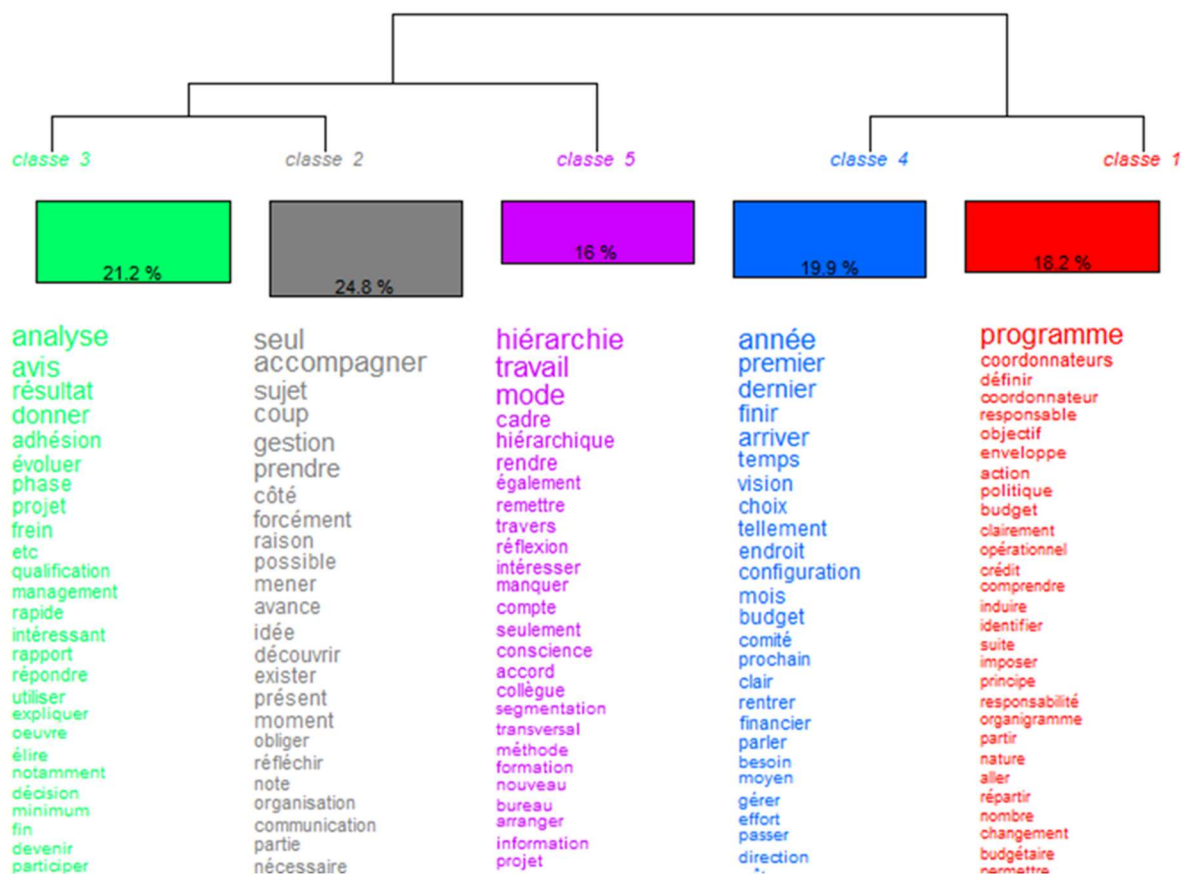
*« I va falloir qu'il définisse des coûts d'action et des budgets par action, ce qui suppose qu'on va rentrer dans un deuxième niveau de concertation, par forcément la direction des finances mais c'est le directeur des programmes que l'on va accompagner dans un premier temps, je ne vous le cache pas, mais qui va devoir mettre autour de la table les différents acteurs en disant « Voilà le budget c'est tant, comment est-ce qu'on y arrive ? Qui fait des efforts ? Qui va acheter là ? » . Donc forcément il va être obligé de se mettre autour d'une table ce qu'il ne faisait pas forcément aujourd'hui. »*

Néanmoins, une analyse des verbatims indique également que très souvent la projection soulève des craintes, voire des résistances dans la construction de l'action avec les services notamment par la représentation que se font les acteurs de cette démarche de performance.

*« Jusqu'à présent dans la collectivité, et ce jusqu'à l'année dernière, le contrôle de gestion c'était une bête de noir. C'était l'image de pourvu qu'ils m'appellent pas*

L'analyse factorielle réalisée sur la classe 2 montre que les contrôleuses de gestion adoptent un rôle qui nécessite de travailler sur l'intégration du contrôle de gestion sur le plan institutionnel en tant que ressource et partenaire organisationnel (Lambert 2005). Ce positionnement impliquant destiné à poser le cadre d'une relation de confiance en reliant les attentes des parties prenantes avec l'intention stratégique préfigure un rôle plus conforme à la typologie de Lavigne( 2017) d'aide à la décision Maurel, Carassus, Gardey, 2011, p.524), pour finaliser, animer et contrôler la performance de l'organisation (Gibert, 2009).

Je le dit à chaque fois que j'arrive dans un service, on est dans le même bateau, la fiche de paie c'est la même pour tout le monde à la fin du mois, donc on est pas là pour montrer du doigt, on est là pour voir qu'est-ce qu'on peut améliorer et qu'est-ce qu'on peut leur apporter en terme d'outil technique ou bien avoir une vision plus globale. Donc oui il y a un changement par rapport au conseil en gestion mais on en est encore au balbutiement. C'est encore difficile, il faut ramer, on rame créer du lien On essaye d'aller un peu plus loin pour essayer de créer ce lien.



#### 2.2.4.2 Effets du processus de concertation

Analyse descriptive du dialogue de gestion réalisé sur 2016

Cet exercice nouveau organisé au sein de la collectivité convoque les directeurs pour 80% d'entre eux à un rôle de coordonnateur. Nous avons pu observer 1/3 de l'ensemble des dialogues de gestion ( n=10) ce qui équivaut à 60% de la totalité des programmes les plus conséquents ( > 3 services utilisateurs). La durée moyenne des réunions est de 1h30. Deux typologies de styles ont été identifiés directif (50%) et participatif (50%). Nous n'avons pas trouvé de différences significatives entre des coordonnateurs non directeurs et directeurs dans le style de leadership exercé dans ces espaces. Pas de différences de style en fonction des sexes, des âges, de la formation, des anciennetés au poste. On observe cependant un processus de cadrage des espaces mieux maîtrisés par les animateurs bénéficiant d'apprentissages construits dans l'exercice de leur missions quotidiennes comme sur le pôle ADV.

Un découpage des réunions a été réalisée pour mesurer les interactions par sous processus ( cf ci-dessous)

| Processus animation du dialogue de gestion                                             | % répartition dans les réunions |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Définir la gestion du temps                                                            | 30%                             |
| Définir l'objectif à atteindre                                                         | 80%                             |
| Expliciter les souhaits et contraintes de chacun                                       | 70%                             |
| Explorer les solutions (balayer toutes les options)                                    | 50%                             |
| Organiser les controverses ( désaccords sur un sujet)                                  | 10%                             |
| Prioriser les actions , analyse et mettre en perspective les moyens pour les atteindre | 40%                             |
| Evaluer les options au regard des intérêts                                             | 40%                             |
| S'engager et conclure                                                                  | 40%                             |

Nous avons pu observer des similitudes quant à la nature des interactions produites dans deux types de groupes et des écarts par rapport au profil type de concertation ( Cf : Annexe 8). Ces groupes se distinguent comme suit :

-Un groupe (pro actif) qui se caractérise par un style participatif alterné de phases collaboratives où l'on retrouve un rappel par le CP de la consigne avec des actes de paroles regroupant la présentation des données du problème, l'objet du domaine et la méthodologie en proposant des axes de réalisation pour produire l'exercice d'effort budgétaire souhaité. L'animateur est dans son rôle de traducteur et produit de l'intéressement quant aux objectifs de la démarche tout en permettant aux parties prenantes de s'exprimer en faisant part de leurs préoccupations. On peut remarquer que cette phase conduit à la production d'ajout d'idées des CP ce qui contribue à enrichir la représentation partagée du problème à résoudre.

La phase suivante d'explicitation est considérée « comme le processus central de convergence vers la construction de solution. Elle permet d'échanger sur la nature des activités, les projets produits par les parties prenantes et ainsi produire aussi de la connaissance sur certains modes de gestions et d'intégrer les points de vue.

On observe également dans la progression des échanges, des arguments sur l'incompressible à partir d'un socle réglementaire facilitant une mise en discussion portant sur la construction des marges de manœuvres.

Pour les services utilisateurs présents avec les CP pro actifs, il faut sortir de l'ancienne construction du budget par la préparation budgétaire. La saisie du budget est une transition où la concertation constitue une opportunité de confrontation d'outils et de discussion sur la stratégie en fonction des programmes et ce qu'ils représentent en terme de socle (achats, matériels ,activités).

Les phases suivantes laissent place à la **controverse qui participe à l'évolution des points de vues autour de l'élaboration de deux types de scénarios : scénarios d'enveloppe et scénarios sincères.**

Enfin, on retrouve une majorité d'actes d'engagement et contractuels produits indépendamment des CP concernant la promesse à revenir vers les cadres des services utilisateurs après concertation avec le DGA référent.

-Un groupe qui se caractérise par l'incertitude (les incertains) avec un style directif où l'on retrouve un volume d'actes directifs plus important avec des questionnements, des requêtes sur les outils et le cadrage méthodologique. Les actes de paroles de type information autour de l'objectif à atteindre et questions prévalent avec des interrogations portant sur la fonction de la direction des finances en terme de soutien et fonctionnement. Des actes de paroles centrent l'argumentaire sur les contraintes spécifiques, mauvaise allocation de ressources ( sous dimensionnement des enveloppes par rapport au besoin, erreur d'attribution subvention ou non prise en compte masse salariale). Absence de

comptabilité analytique ( *quand on y sera ce sera mieux, on verra à ce moment comment rétablir enveloppe*).

De plus, on observe des comportements plus attentistes quant au rôle du CP, ses attributions et la construction de la décision dans le processus budgétaire avec l'organisation de la capacité à faire des choix. Les explications et informations fournies sur la phase d'explicitation visent à rendre plus lisible et compréhensif les attentes mais il demeure encore des incertitudes quant aux objectifs du projet et sa mise en œuvre.

Les espaces de concertations animés par les CP directifs se concluent en mettant en perspective trois facteurs bloquants au processus qui ont jalonné l'exercice demandé

- Se donner plus de temps pour éviter de fonctionner dans l'urgence

- Processus ( comment harmoniser le processus avec DGA et DG)

- Définir les critères, avec des outils, exemple construction d'une charte de la rigidité des finances règle de protection, essayer de qualifier les dépenses incompressibles et les marges de manœuvre)

### **Gestion des paradoxes**

Dans le cadre de ce premier exercice, on retrouve les quatre types de paradoxes présentés dans la grille de Smith et Lewis. Les paradoxes de l'organisant et identitaire sont corrélés au groupe des incertains. Le codage sur N VIVO montre que les thèmes identifiés au niveau des paradoxes de l'organisant concernent la méthodologie de la démarche de performance avec le manque de communication et de lisibilité quant aux objectifs fixés. Les nœuds qui composent le paradoxe identitaire portent sur les conflits de rôles et les représentations de rôles attendues pour les directeurs CP.

On retrouve pour l'autre groupe les paradoxes de la pratique et de la performance où la question du temps consacré à cette démarche impacte la gestion dédiée à l'activité quotidienne et la difficulté à se projeter sur une dimension évaluative en l'absence de critères d'arbitrage.

### **Restitution et ajustement**

Suite à la réalisation de ce premier exercice nous avons procédé à une restitution en COPIL et auprès de la DFPECG. Cette analyse est venue enrichir les préconisations émises lors de la restitution collective qui avait été programmée par la DFPECG en avril 2017 auprès de l'ensemble des coordonnateurs.

Ce bilan a permis de dresser les points positifs et les pistes d'amélioration. Tout d'abord le processus défini en séminaire avait été presque entièrement respecté (à l'exception de la saisine préalable des

coordonnateurs sur les évolutions 2015/2016) ce qui a amené à voter le budget primitif 2017 au format segmenté. Il a été souligné l'existence d'un dialogue de gestion concertée au niveau de la préparation budgétaire cependant des points de vigilance ont été relevés portant sur la gestion des incertitudes calendaires, le rythme et l'articulation des décisions ainsi que les critères évaluatifs. Les préconisations sont de renforcer le lien existant entre DFPECG et coordonnateur afin d'éviter une appropriation tardive par les CP des lignes constitutives de leur programme tout en accompagnant les coordonnateurs à intégrer une démarche prévisionnelle en communiquant sur la méthodologie de définition des enveloppes et en dotant les CP d'instruments de suivi et d'aide à la décision ( dépenses protégées et tableaux de bord). L'objectif de gestion des asymétries étant aussi de rendre plus lisible l'activité de services en communiquant sur les projets d'investissements tout en renforçant le dialogue entre DGA et élus de façon à coupler le niveau de concertation stratégique avec celui plus technique lié à l'activité des CP.

#### *Analyse descriptive du dialogue de gestion réalisé sur 2017 ( Cf : Annexe 9)*

A ce stade intermédiaire de la démarche, nous avons pu observer sur les mêmes espaces de concertations une légère amélioration quant à l'exercice précédent. La concertation permet de construire un processus d'échange menant à l'accord des parties ( acte de validation), Plus précisément nous observons un partage des points de vue qui permet de lever les zones de doutes à savoir comprendre le processus et l'attribution de certaines lignes où la nature comptable de certaines lignes. L'échange d'information entre les acteurs est facilité notamment par les CP pro actifs qui permettent un accès à des informations transparentes.

L'échange d'information issue du débat entre les acteurs sur certains programmes avec un volume d'actes de parole (expliquer) plus important contribue à produire des apprentissages sur les données comptables. La coordination des informations permet d'améliorer la base informationnelle pour pouvoir ensuite s'accorder autour d'une vision commune.

Elles offrent ainsi la possibilité d'une plus grande adaptation à la complexité d'un problème et à sa gestion. Les informations apportées par chacun sont perçues comme utile dans le choix de gestion d'une situation et contribue après le partage de point de vue à l'élaboration de différentes stratégies. L'activité de concertation qui se construit permet de gérer les paradoxes de la pratique en établissant des règles de gestion et des marges de manœuvres. Le partage de point de vue contribue à l'élaboration de différentes stratégies que l'on situe dans le domaine foncier, patrimonial et de la performance énergétique.

On constate que la dimension émotionnelle qui se mesure au niveau du climat du groupe est satisfaisante car les actes de paroles sont nombreux au niveau de la sphère des interactions qui participent aux régulations.

Les deux groupes s'engagent dans la construction de solution et semble avoir intégré les principes de sincérité budgétaire.

*« Mais c'est vrai qu'on n'a pas pu en tant que coordonnateur faire remonter les éventuels voilà et moi, ça risque de me mettre en porte à faux coordonnateur puisque on va avoir des dérapages en cours d'année, bon qui vont se rattraper, s'équilibrer sur le programme. Ce ne sont pas des grosses sommes mais on va avoir une inflation de certaines lignes et ça va être compliqué pour nous d'expliquer. Le budget n'était pas sincèrement préparé. Faire un budget sincère, c'est pas forcément dire qu'il est en baisse. S'il doit être en hausse, il faut expliquer pourquoi il est en hausse ».*

Sur le groupe des incertains on observe une transformation progressive de la plainte avec la mise en œuvre du changement en s'engageant dans l'action avec des jugements et critiques sur les l'utilisation des outils « Ce qu'on a demandé et ce qu'on a retrouvé dans le logiciel, éventuellement avoir un peu plus d'informations pour pas découvrir qu'on a pas les crédits, enfin qu'ils sont pas à l'endroit où on les a demandés, partir à la pêche pour les retrouver, qu'ils sont sur un chapitre qui est inutilisable ».

On observe une meilleure compréhension de la fonction de contrôle. Cependant on constate une cristallisation de la plainte autour de la compréhension des outils et de la difficulté de traduction des objectifs permettant de faire des choix.

Le groupe des pro actifs s'engagent dans la construction de solution et semble avoir intégré les principes de sincérité budgétaire, propose des stratégies mais reste bloqué dans le pilotage de la performance par l'absence d'indicateurs ainsi que la segmentation de la masse salariale.

On retrouve cette tendance dans l'autre groupe de CP où l'on observe plus de difficultés à organiser une prévision budgétaire au niveau de l'investissement. Toujours dans ce groupe certains discutent de la pertinence du concept de dépenses protégées qui ne permet pas toujours de constituer une aide à la décision pour faire des choix.

Un point de vigilance subsiste sur certains programmes où pour des raisons de gestion de calendriers certains services utilisateurs ont la perception d'avoir été moins concertés.

Les deux invariants présents dans les deux groupes résident dans :

Une appropriation de certains outils de suivi (tableur EXCEL) et une difficultés pour d'autres ( CA, référentiel , indicateurs).



La difficulté à organiser une prévision budgétaire notamment au niveau de l'investissement avec une difficulté à passer au pilotage de la performance en raison d'absence d'indicateurs ainsi que la critique des dépenses protégées insuffisante pour modéliser.

Le processus de reddition de compte où la remontée des données fait défaut (*exercice d'archéologie et de divination*).

Ces invariants montrent les tensions existantes au niveau des paradoxes de la performance, de l'organisant et identitaire présent dans le codage N VIVO malgré les stratégies de gestion mise en œuvre et l'élaboration de certaines règles de gestion. Paradoxalement, le Club des coordonnateurs mis en œuvre au lancement de la démarche fonctionne à ce jour de façon dématérialisé avec une gestion documentaire de l'information assez cloisonnée et nécessitant des régulations de la DFEPCCG pour en comprendre le sens ce qui tend à renforcer chez certains CP la tendance à l'asymétrie en ne partageant pas les données avec les services utilisateurs ou d'autres coordonnateurs. L'instrumentation technique semble ainsi constituer aussi un besoin pour les CP pro actifs qui justifient des points de rencontres physiques et qui en terme d'implication constitue une variable centrale pour l'engagement dans une communauté de pratiques en suivant Dameron (2004).

Avant d'analyser les préoccupations des CP et CSU conformément au protocole présenté dans la méthodologie, nous pouvons rendre compte d'un premier niveau d'analyse sur le plan collectif où les préoccupations collectives ont fait l'objet d'un monitoring avec la grille SPIC.

Elle fut utilisée comme outil de collecte et d'analyse par l'animatrice des coordonnateurs de programmes au niveau de la DFEPCCG. A ce stade On peut regrouper en 3 types de préoccupations sur le flux d'appels.

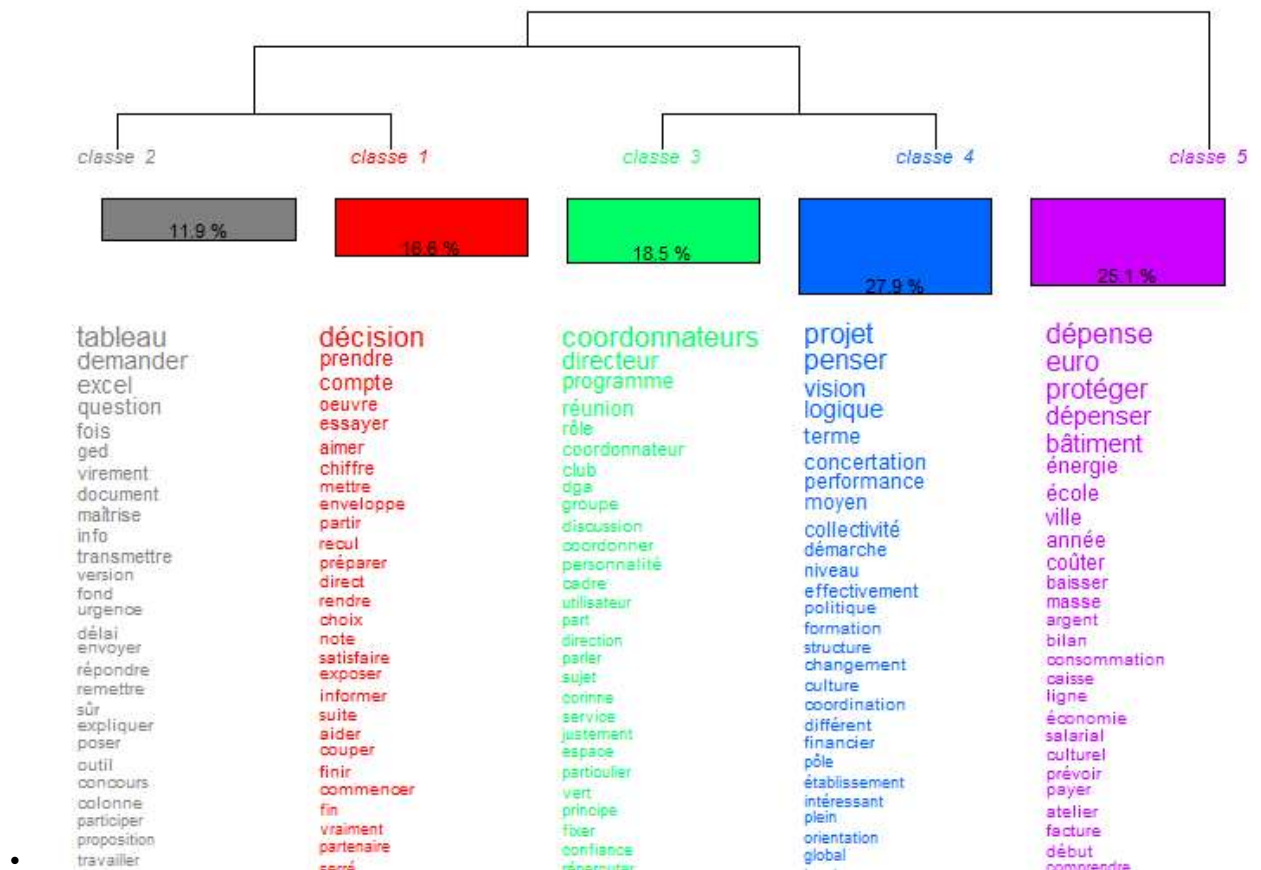
- Gestion de la plateforme collaborative ALFRESCO qui correspond à une intensité faible avec une préoccupation centrée sur la collaboration.
- Transition entre fonctionnement comptable par logique d'enveloppe à un fonctionnement prospectif par logique analytique avec une intensité forte et une préoccupation centrée sur la nature du changement.
- (Contradiction entre une lecture par un découpage d'actions infra- services qui reflètent l'activité opérationnelle avec une lecture par programme agrégeant différentes typologies d'actions).

Analyse des préoccupations des coordonnateurs et cadres des services utilisateurs

## Analyses descriptives

Pas de différences significatives ( formation et ancienneté dans la collectivité ) quant à l'exercice de l'activité de concertation et aux préoccupations.

La représentation du rôle du coordonnateur dans l'action communale et ses préoccupations quant à la conduite du dialogue de gestion ont été exploré au travers 40 entretiens et d'un protocole d'étude afin de mieux comprendre les différentes dynamiques d'actions et les logiques d'appropriations



Après analyse du contenu des 40 entretiens nous retrouvons 5 grandes catégories ou classes définies comme suit :

**Classe 1 Organisation de la décision**

**Classe 2 Instruments budgétaires et comptables**

**Classe 3 Représentation de la fonction et de l'identité de coordonnateur**

**Classe 4 Pilotage**

**Classe 5 Rationalisation**

La classe 1 et 2 correspond aux préoccupations des cadres des services utilisateurs interrogés qui sont plus préoccupés par l'organisation et la mise en œuvre des circuits de décisions dans le processus de construction budgétaire et de suivi. La classe 2 plus spécifiquement correspond au niveau d'appropriation des outils comptables où l'on note une appropriation des mécanismes liés à la fongibilité ,aux techniques d'imputation. Les cadres sur cette classe sont préoccupés par les formes de soutien que peut leur apporter la direction des finances et leur coordonnateur dans le processus d'exécution budgétaire.

La classe 3 correspond au CP et à la construction de leur rôle dans l'exercice budgétaire où la fonction de dialogue occupe une place importante

La classe 4 correspond au CP et à la capacité à organiser la fonction de pilotage, à contribuer positivement à accompagner par la concertation et à donner une vision commune en projetant les acteurs.

La classe 5 est mixte CP et CSU et correspond aux choix à faire en terme de rationalisation, notamment au regard d'une approche analytique incomplète et de l'éclatement des dépenses d'énergie,

A ces classes de préoccupations, une autre préoccupation émerge quant au besoin de structurer un espace d'échange pour construire la posture, affiner la stratégie et compléter le fonctionnement actuel du club des coordonnateurs.

#### Analyse des représentations

Au niveau des deux groupes de populations CP et CSU, on a pu observer des différences dans l'architecture de la représentation ainsi que par la place accordée à certains mots ( Cf : Annexe 10). L'architecture est plus riche chez les CSU que chez les CP au niveau de la représentation du rôle de coordonnateur. Les CSU en ont une représentation plus stable qui articule la concertation les finances et la transversalité ce qui converge avec le rôle prescrit par la direction des finances **stratégique , généraliste , animateur , alerte..** La concertation y est positionnée comme élément central qui montre son importance dans le dialogue de gestion.

Les CP ont quant à eux une représentation de leur rôle plus éclaté car les éléments relevant de la dimension budgétaire sont regroupés dans la zone de changement de la représentation et l'on retrouve que le mot transversalité en zone centrale.

Au niveau de la concertation on retrouve des représentations assez symétriques dans les deux groupes. La place de l'échange et de l'écoute y sont centrales. L'intérêt de la concertation est bien présent chez les CP mais orienté dans un but le projet pour les CSU.

Ces premiers résultats peuvent s'expliquer par la nouveauté de l'exercice qui place les coordonnateurs qui sont à 90 % représentés par des directeurs dans une fonction transversale.

### **Restitution et ajustement 2018**

Sous un format un peu différent quant à l'exercice précédent, trois demies journées de bilans ont eu lieu en janvier 2018. Par rapport au cadre général du nouveau processus budgétaire mis en place en 2017 il a été souligné que la segmentation, le vote du budget en décembre, la notification d'enveloppes de dépenses de fonctionnement et d'investissement sont désormais envisagés de manière positive par plusieurs coordonnateurs qui apprécient la nouvelle culture de transversalité que ces processus contribuent à diffuser. Il est proposé d'adapter les processus internes à ce nouveau calendrier. Cependant il est souhaité qu'un compte rendu de l'exécution budgétaire soit régulièrement réalisé en CODIR. Le dialogue avec les services utilisateurs est vécue positivement par plusieurs coordonnateurs ce qui est à souligner au regard des retours nettement moins positifs de la préparation du BP 17. Un contexte budgétaire moins contraint (-1,2 % des dépenses de fonctionnement) que les années précédentes (Vs -8% en 2016 et -5% en 2017) ainsi que la diffusion progressive de culture de transversalité peuvent constituer des éléments d'explication. En termes d'outils, l'utilisation de la GED est vécue très positivement par plusieurs coordonnateurs qui souhaitent qu'elle puisse être étendue aux SU. Cette extension mettra fin à la confidentialité des budgets de programme. La qualité de l'accompagnement de la DFPECG est soulignée tant pour la préparation budgétaire que pour l'exécution. Il est cependant demandé un accompagnement plus poussé (formation) des nouveaux coordonnateurs ainsi qu'une formation à la GED. Certains coordonnateurs souhaitent également que la Direction des Finances en plus d'assurer un suivi d'exécution, alerte de façon plus formelle sur les risques de dépassements budgétaires. Les coordonnateurs demandent également une information sur la gestion des autorisations de programme et crédits de paiement ainsi que leur articulation avec le PPI. Ce bilan montre ainsi une appropriation progressive quant au rôle de CP en s'impliquant plus dans la matière tout en percevant les ressources sur l'accompagnement émanant de la DFPECG. On a pu observer des actions d'intéressement et d'engagement important de la part de la directrice de la DFPECG dont les effets seront à mesurer sur l'exercice 2018.

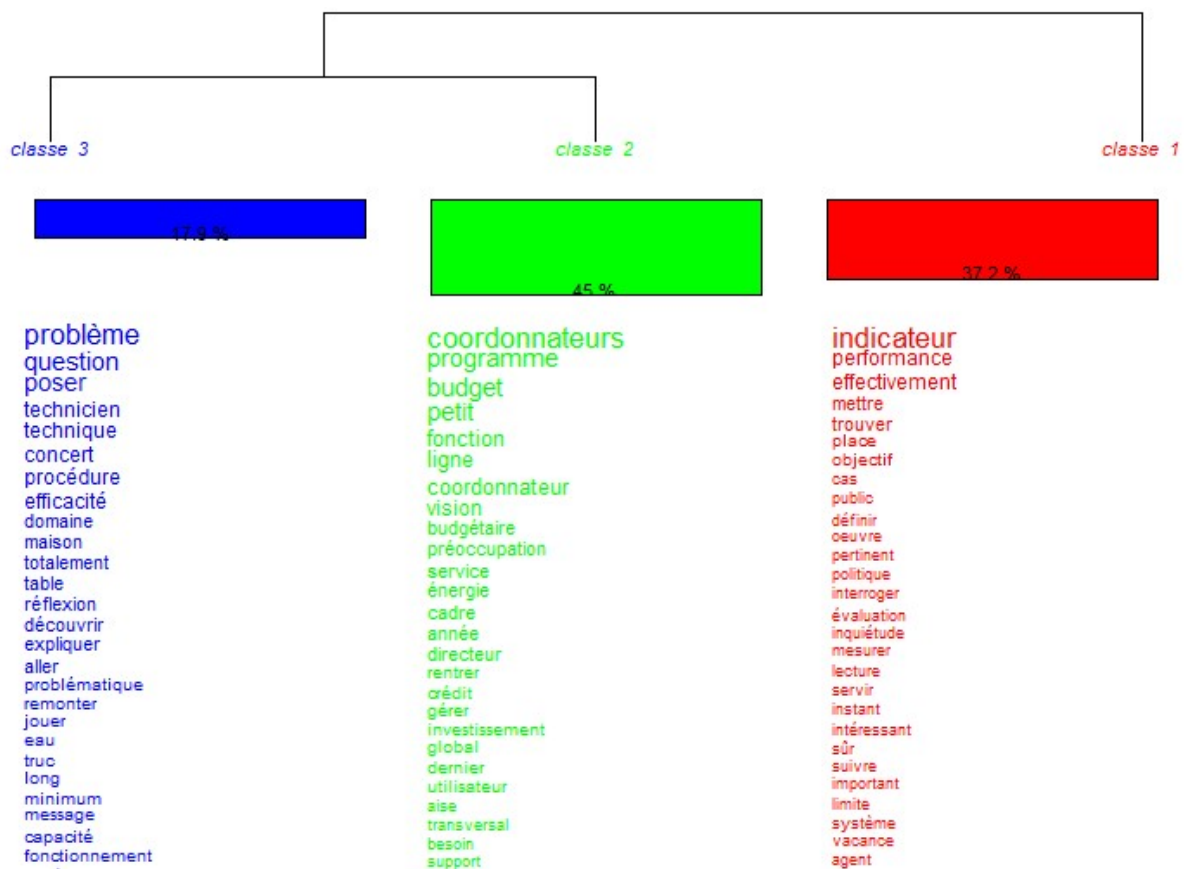
### *Analyse descriptive du dialogue de gestion réalisé sur 2018 (Cf annexe 11)*

On assiste à un changement dans la trajectoire prise par la DFPECG notamment avec l'arrivée d'un nouveau DGS possédant une expérience consolidée dans plusieurs collectivités sur le domaine des finances publiques. On observe un revirement dans la stratégie de pilotage et d'animation notamment par un renforcement de l'instrumentation technique et de la montée en responsabilité des coordonnateurs de programme sur un schéma plus de contrôle direct avec l'exécutif. Cela se traduit

par une maîtrise des AP-CP et un contrôle dans le processus en organisant des exercices trilatéraux avec les CP pour anticiper la phase 3 du processus et accompagner le dialogue de gestion avant le DOB. Le calendrier plus tendu conduit à un retour pour certains coordonnateurs à une dématérialisation de la réunion de dialogue rompant ainsi avec les consignes du précédent DGS. Au total sur cette phase de transition, nous avons pu observer 6 réunions sur les programmes similaires à l'année précédente.

Sur l'ensemble des espaces de concertation, on observe peu de changement et d'évolution quant à l'activité de concertation. Les CP pro actifs continuent à essayer de promouvoir la construction de stratégies au sein des espaces de concertations sachant que le paradoxe de la performance est toujours saillant regroupant des actes de paroles basé sur la sphère évaluative montrant les difficultés d'appropriation. L'autre groupe adopte une position attentiste notamment au niveau de l'élaboration des stratégies de régulations autonomes qui avaient été mise en place pour gérer les baisses de dotations et construire des marges de manœuvre. Cette remise à plat par l'exécutif ramène la concertation à un jeu à sommes nuls où les comportements attentistes dominent quant au changement à venir passage en CU et à la formation sur les AP-CP.

#### Analyse des préoccupations



*Sur le même échantillon , nous avons pu identifier 3 classes*

### **Classe 1 : Evaluation**

### **Classe 2 : Coordination**

### **Classe 3 : Partage**

Les formes lexicales que l'on retrouve dans la classe 1 sont spécifiques aux CP. Elles correspondent aux outils de mesure et leur capacité à fournir une vision juste de l'activité. Cette classe illustre le passage de préoccupations centrées jusqu'alors sur la segmentation à une lecture plus orientée sur une vision de pilotage de la performance. Cette classe montre également la place et la fonction attendue de la part de l'instrumentation gestionnaire.

La classe 2 spécifique au CSU rassemble les termes évoquant les préoccupations liées au processus de coordination de l'information d'organisation des modalités de décision et à la dynamique d'amélioration des échanges à mettre en œuvre entre CSU et CP interrogeant par la même la posture.

La classe 3 est mixte, elle est composée de terme qui interroge les règles de gestion à mettre en œuvre pour gérer les problématiques liés au paradoxe de l'organisant et l'utilité des espaces de concertation et des processus d'échanges qui permettent la construction de solutions collectives.

### **Analyse de similitude**

L'analyse présentant les productions des cadres utilisateurs et coordonnateurs de programmes a porté d'une part sur la définition des termes présentant une plus grande occurrence par le biais d'un protocole scientifique fondé sur la méthode du carré de Vergès permettant de mettre en exergue les productions (mots) composant une zone appelée « zone noyau » regroupant l'ensemble des mots présentant la plus haute fréquence ainsi que les rangs principaux, c'est-à-dire les mots ayant été produits en premier, et d'autre part sur une analyse de similitudes entre les termes énoncés. Le carré de Vergès permet également de mettre en évidence deux zones appelées « 1<sup>ère</sup> et seconde périphéries ». Ces deux zones comportent respectivement les productions présentant une haute fréquence et un rang inférieur pour la première périphérie, et les productions présentant une faible fréquence ainsi qu'un rang secondaire (seconde périphérie).

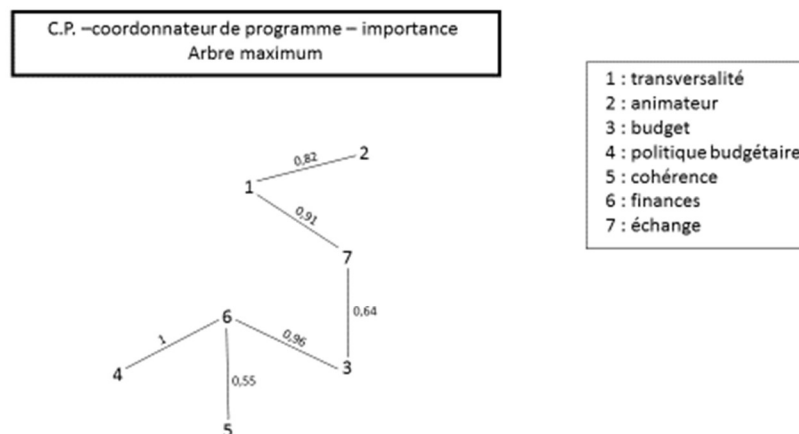
Au terme du protocole de recueil des productions des deux populations (cadres utilisateurs et coordonnateurs de programme) le carré de Vergès a pu mettre en évidence quatre corpus contenant les productions formant une zone noyau :

Suite à la mise en évidence de ces zones noyaux, nous avons procédé à une analyse de similitudes entre les termes. Dans cette perspective nous avons reproposé les termes retenus par les zones noyaux aux deux populations (coordonnateurs de programme, et cadres utilisateurs). La consigne était

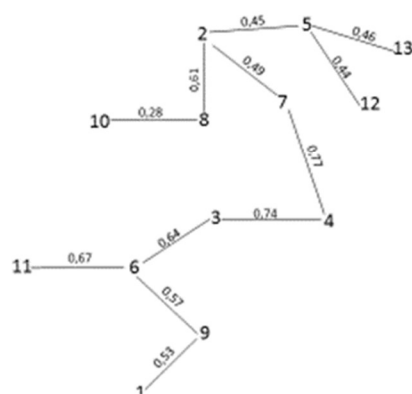
d'attribuer une note allant de 1 à 10 à chaque terme en fonction de trois critères, l'importance du terme en rapport avec le mot clé, la connotation positive ou négatif du terme par rapport au mot clé, et enfin la capacité du terme à définir le mot clé.

L'analyse de similitude permet de calculer un indice rendant compte de la proximité d'évolution entre les termes, c'est-à-dire la capacité de deux termes observés de présenter à travers leur attribution d'une note allant de 1 à 10, une similitude dans l'évolution des notes attribuées et rendant compte par le même biais de la représentation de ces termes par les acteurs.

Ci-dessous nous pouvons observer les résultats liés aux analyses de similitudes :

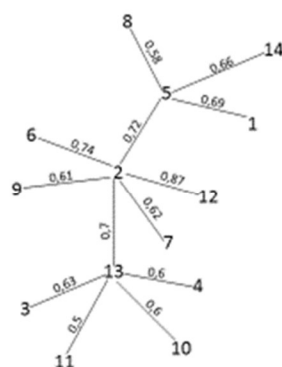


C.S.U. –Coordonnateur de programme– Importance  
Arbre maximum



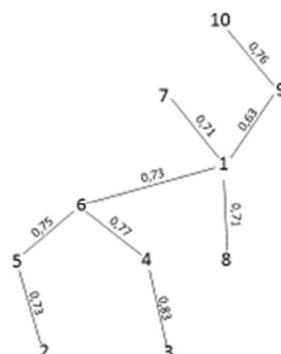
- 1 : Finances
- 2 : Transversalité
- 3 : Concertation
- 4 : Equipe
- 5 : Performance
- 6 : Dialogue
- 7 : Groupe
- 8 : Confiance
- 9 : Service public
- 10 : Rationalisation
- 11 : Programmation
- 12 : Gestion
- 13 : Responsabilité

C.S.U. –Concertation– Importance  
Arbre maximum



- 1 : Echange
- 2 : Ecoute
- 3 : Projet
- 4 : Analyse
- 5 : Discussion
- 6 : Participation
- 7 : Confiance
- 8 : Réunion
- 9 : Groupe
- 10 : Avis
- 11 : Objectif
- 12 : Partage
- 13 : Service public
- 14 : Communication

C.P. –Concertation– importance  
Arbre maximum



- 1 : Dialogue
- 2 : Echange
- 3 : Compréhension
- 4 : Ecoute
- 5 : Temps
- 6 : Info
- 7 : Réunion
- 8 : Discussion
- 9 : Animation
- 10 : Cohésion



En première lecture on peut constater des architectures de représentation plus développées que sur l'exercice précédent.

Au niveau de la concertation et de l'inducteur CP on observe une architecture plus complexe des CSU.

Le dialogue est au carrefour de deux trajectoires ( fonctionnelle et processuelle ). On distingue une approche fonctionnelle ( budget et technique ) et une approche processuelle du dialogue de gestion avec un rôle attendu sur la concertation avec les services utilisateurs. Les CSU relient l'exercice à la gestion publique et aux valeurs qui y sont rattachés à savoir service public. Ce travail d'harmonisation et de traduction est là aussi attendue de la part du CP en terme de traduction et de coordination. La cohérence et la confiance sont représentées comme importante dans le dialogue notamment dans la prise en compte des avis.

Pour le CP l'animateur est assez périphérique quant à la situation centrale qui articule budget finances et politiques publiques. L'importance est donc pour lui de traduire des objectifs politiques au travers d'un élément central , les finances.

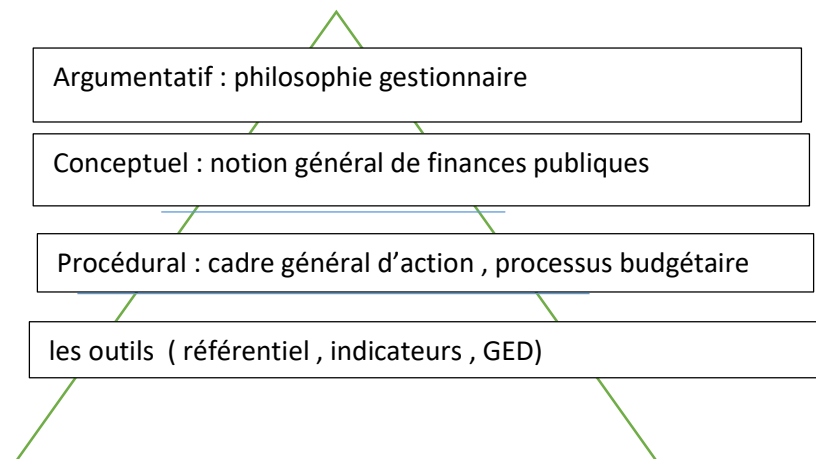
L'hypothèse de proximité à l'objet est validée à savoir les CSU en proximité de la matière budgétaire ont une architecture plus complexe en lien avec les préoccupations du terrain et de son système rattachement aux besoins de l'utilisateur. Le CP est dans une construction progressive où le temps l'échange sont contributeur de la réussite produite dans ces espaces. L'ancrage dans l'action devrait permettre de développer les éléments en correspondance avec finances.

## Conclusion

L'analyse longitudinale montre que même si cette direction semblait déjà se projeter dans la mise en place d'espaces de concertation en amont du projet, le lancement du projet a sensiblement fait évoluer les acteurs. Les perceptions portent plus en aval sur l'aspect organisationnel (nécessité de *Coordination* et de *Décision*). Les craintes concernant l'*Implication* et l'*Animation* sont moins présentes et laissent place à des interrogations en matière d'outillage opérationnel (moyens de *Coordination* et aide à la *Décision*). L'évolution des préoccupations (Cf : annexe 12) montre une réelle appropriation des acteurs en termes d'opérationnalisation de la démarche, mais indique des attentes en matière de pilotage. L'activité de concertation constitue ainsi conformément aux intuitions du législateur un levier de gestion de la performance sociale. Elle participe ainsi à faire évoluer la structure représentationnelle des participants au processus de gestion mettant en évidence leur implication et appropriation du projet. Elle impacte également les ressorts identitaires au travers de cette évolution architecturale permettant de réduire les effets de dissonance cognitif et donc présumant une meilleure adaptabilité au changement et sur la santé. Cependant afin de gérer globalement les paradoxes de gestion, elle nécessite une consolidation dans le temps et elle ne peut être décorrélée d'un substrat technique

(compétences financières). De plus, nous avons pu observer qu'en l'absence d'un pilotage de la performance, la concertation n'amène pas les acteurs à pouvoir se projeter dans une dimension évaluative.

Cette démarche de performance nécessite donc la participation des acteurs qui vivent et travaillent au sein de la collectivité. L'activité de concertation doit ainsi permettre d'amener à une réflexion prospective sur le long terme qui doit produire à la fois des connaissances finalisées et des résultats sur la stratégie participative des acteurs afin de créer une dynamique opérationnelle durable (cf : schéma ci-dessous à partir thèse Corbett, 2010). Cette participation relève dès lors d'un véritable « apprentissage organisationnel (Pesqueux, Durance, 2005) mobilisant administration et élus dans ce défi collectif.



### **Préconisations**

L'évolution des représentations montre la nécessité d'ancrer l'action et de poursuivre un travail d'animation au sein d'un club avec des réunions mensuelles (systématiser le niveau de concertation).

Ces réunions permettraient de mettre l'accent sur l'apprentissage de la pratique au contact des uns des autres, définissant ainsi une pratique collective au travers du partage d'expériences singulières (Wenger, 2005) et de la coconstruction d'un « répertoire partagé ». On pourrait ainsi espérer le passage d'une administration de la performance à un management de la performance avec l'adoption d'une attitude réflexive sur la prospective. La mise en place d'un référent budgétaire pour accompagner les CP dans leur montée en compétences semble aussi incontournable tout comme procéder à une évaluation annuelle des pratiques de concertation conduite dans le dialogue de gestion.

### **2.3. La DCP**

### 2.3.1 Objet de concertation

La direction de la culture et du patrimoine est composée de 403 agents répartis sur 7 structures culturelles

- Les Archives qui ont pour vocation de collecter, classer, conserver communiquer au public et mettre en valeur le patrimoine que représente l'ensemble des archives de la commune qu'elles soient écrites, iconographiques ou numériques.

- La Bibliothèque Francophone Multimédia composée d'une bibliothèque de centre-ville et de cinq bibliothèques de quartiers

- Le Conservatoire de Limoges

- Le musée des Beaux-Arts possède une collection importante d'œuvres classées spécifiques au patrimoine régional

- Le musée de la résistance recense des œuvres et ouvrages qui ont comme fil conducteur la Résistance, l'occupation et la déportation dans la région de Limoges

- L'opéra de Limoges propose une programmation Lyrique, chorégraphique et musicale

- Les centres culturels sont répartis dans différents quartiers, ils proposent une programmation de spectacles vivants d'une grande diversité (danse, théâtre, musique) mais aussi des expositions et des conférences pour la pratique d'activités culturelles, manuelles et artistiques.

La direction de la culture et du patrimoine a été créée en 2015, auparavant chaque structures étaient autonomes dans son mode d'organisation et de gestion. La mise en place d'une gouvernance centralisée s'accompagne de différents types de changements notamment d'une reconstruction de l'offre de services. La directrice de la DCP fut le traducteur d'une commande administrative dont le but était de pouvoir continuer le travail amorcée en 2014 en progressant sur la mise en œuvre du passage d'une logique de travail collectif au niveau de la direction de la culture.

*« Un groupe de travail composé d'un représentant de chaque équipement va être mis en œuvre pour pouvoir avancer et progresser, arriver à fédérer toutes les équipes , ne pas faire disparaître l'identité mais jouer collectif dans un contexte qui nécessite de fonctionner avec des logiques d'actions avec budget contraint. L'objectif est de s'approprier ce projet de manière à en faire force de proposition. , partir pas forcément de manière ambitieuse et avancé à petit pas , directrice DCP ».*

**Objectif : Travailler à la construction d'une dynamique commune en traduisant le plan d'action culture.**

### 2.3.2 Dispositif et outils

La directrice cherche l'articulation entre orientation stratégique non-discutable (ou quasiment) et ce qui est de l'ordre de la concertation : le plan d'action culture est pour elle l'objet principal de la concertation au sein de la direction. Il est organisé en plusieurs groupes de travail thématiques : connaissance des publics, tarifs, mutualisation... Chaque groupe doit s'emparer du thème, organiser son travail sur plusieurs mois et livrer une production dont l'échéance a été fixée fin 2017.

Le dispositif méthodologique reprend les outils généralistes utilisés sur les autres directions à savoir grille d'entretien et observation avec élaboration de profils.

### 2.3.3 Résultats

Au début de l'année 2017, on observe l'adhésion globale sur le principe d'une démarche de concertation, l'existence de pratiques de concertation diverses, hétérogènes sur leur mode de fonctionnement comme sur leurs objets et l'ampleur des décisions :

#### Au niveau de la Direction

Un espace de concertation a été constitué au niveau de l'administration de la DCP en juin 2016. Des réunions ont lieu une fois par mois avec les directeurs des établissements culturels. Les premières réunions ont mis en débat plusieurs axes reposant sur les difficultés vécues par l'encadrement de la DCP suite au management par projet.

Au niveau des établissements culturels : la concertation prend des formes très variables :

-sur la forme : de micro-réunions à des temps longs consacrés à la concertation, en passant par des moments où la concertation sur des objets précis se mêle à des moments d'échange d'informations ou de distribution des consignes ;

- sur les objets : des changements d'horaire à la programmation culturelle ;

On constate une démarche de grande ampleur à la BFM (changement des horaires de travail et partiellement d'affectation), rapidité dans la mise en œuvre, avec une entrée « valeurs » et une démarche très participative.

La démarche est de portée plus modeste au CCM où aux réunions fonctionnelles s'ajoutent des réunions de coordination et des réunions de projet. Ces dernières jouent davantage le rôle d'espace

de concertation mais leur objet n'est pas défini a priori. Exemple : fermeture le samedi du CCM Gagnant, décidé du fait d'une interpellation d'un agent (craintes de travailler seule dans le bâtiment) ;

#### Les invariants dans ces démarches :

On observe une place prépondérante des initiatives personnelles et des méthodes construites par l'expérience et la sensibilité personnelle ; aucunes demandes de soutien voire aucun besoin exprimé quand la proposition est formulée explicitement.

#### Résultats spécifiques sur deux établissements

La BFM :

##### Méthodologie

Mise en place d'une commission en septembre 2016 composé de 12 agents avec un commissaire chargé de rapporter les données du groupe à la direction. Celui-ci a été nommé démocratiquement par les autres agents. Au niveau de la méthode de régulation, le directeur est intervenu lors du lancement du groupe en début de séance. Il a établi le bornage au départ en indiquant l'étendue des possibles sur lesquels la production de l'imagination collective constitue une ressource. En terme de fonctionnement, des scénarios ont été co-construits à partir de ressources mis à disposition par le directeur (organisationnel, documentaire, technique) puis cette instance démocratique a voté les scénarios. L'anticipation et la création ont été mises au centre de ces espaces comme moteur de l'activité.

##### Observation des espaces

Bien que « hors les murs » fut défini comme objet central de concertation au sein des B.F.M, notre intervention appuyée par l'outil dont la création était relativement récente n'a été possible que sur deux thèmes proposés par les B.F.M ; *le projet d'activités de fin d'année et l'attribution de l'offre de service*.

Dans cette perspective, quatre réunions furent plus particulièrement analysées. Les quatre profils tirés de cette analyse figurent en ( Cf : Annexe 13) .

Les réunions de concertation inhérentes à *l'attribution de l'offre de service* s'illustrent par une forte prise informationnelle ainsi qu'une tendance directive. Ceci peut notamment s'expliquer par la nature de l'objet de concertation. A cet effet, au-delà d'un travail créatif marqué par la force propositionnelle des acteurs, l'objectif était ici d'ajuster les offres de la B.F.M en fonction de la diversité des profils du public.

Dans cette perspective, ce travail d'ajustement nécessitait notamment la prise d'informations auprès des acteurs de terrain afin de rendre compte de la réalité du public.

Ainsi, l'information est ici majoritairement orientée (actes directifs) par les finalités de la réunion de concertation. Les propositions illustrent ici les choix liés aux réajustements de l'offre en fonction de cette prise informationnelle. Les réunions de concertation relatives au *projet d'activités de fin d'année*, présentent quant à elles un profil plus proche du profil type de la concertation. A cet effet, nous constatons une tendance majoritaire à la proposition mais également à l'opinion, actes constituant la clé de voute de la concertation puisqu'ils illustrent le travail de créativité des acteurs sur la base de l'agir ensemble. Cette tendance peut également s'expliquer par la nature de l'objet de concertation, fondé ici sur l'élaboration d'activités (jardin d'hiver par exemple) reposant sur un travail imaginatif. Dans cette perspective, la nécessité de prise informationnelle caractéristique de la plupart des espaces cède la place à la créativité des acteurs, et n'intervient qu'au regard de cette élaboration et de la construction de représentations partagées s'articulant autour du travail créatif.

La mise en place de cet espace a permis d'introduire une fonction de liens avec d'autres objets de concertation comme la charte managériale ce qui a permis de faire évoluer la ligne d'encadrement sur le positionnement notamment les replaçant en ligne directe avec les agents dans les rencontres avec les usagers. Ce maillage a produit des formes d'implication collective en proximité de l'utilisateur permettant de donner un sens à l'action publique en ne la décorrélant pas des préoccupations des agents.

Dix autres commissions ont été construites durant l'année 2017 intégrant 120 agents. Une commission destinée à piloter un projet sur la réorganisation des collections a permis de réorganiser l'espace en le créant autrement après explicitations des points de vue par rapport à la contrainte de la volumétrie documentaire. Ce projet a entraîné une diminution du 1/3 des collections en réaménageant collectivement l'espace. Enfin le directeur a utilisé l'approche narrative par le récit pour accompagner sa direction à l'événement des 20 ans de la BFM. Chaque acteur a construit un récit racontant son histoire au sein de la BFM et ce qu'il souhaiterait voir exposer pour les 20 ans afin de mettre sa structure en valeur. Les récits ont été synthétisés par le directeur et déclinés en actions. Le pilotage similairement aux autres commissions a été confié à un agent catégorie C qui a énoncé son souhait à s'investir dans ce projet. Pour le directeur « réunir l'utilisateur et la direction sur des enjeux collectifs constituent la mise en perspective de ces espaces avec la construction d'une vision globale construits à partir des idées et usages de toute la chaîne, J'ai donné la liberté de déconstruire l'organisation avec une démarche de concertation axée sur le faire plaisir dans la rencontre, c'est notre matrice avoir des moments d'enchantement dans la rencontre avec le public ». Ces espaces «

ont permis de révéler des envies, également des stratégies permettant de mieux définir les places et organiser une stratégie de l'ordinaire ».

#### Les C.C.M

La Direction Culture et Patrimoine s'est portée volontaire pour participer à cette démarche. L'objet de concertation fixé par la direction des centres culturels municipaux est : « comment favoriser la mixité du public au sein des centres culturels ? ».

#### **Méthodologie pour la démarche de concertation autour de la mixité du public au sein des C.C.M :**

- Présentation de la méthodologie des espaces de concertation (rôle de l'animateur et du co-animateur).
- Population (effectif représentatif mais pas > 12), appel au volontariat.
- Définition des phases de la méthodologie

1/ problématisation : poser la problématique de l'objet : analyse et organisation des idées

2/ explicitation : envisager les actions

3/ contractualisation définir le contrat : fixer le consensus entre les agents volontaires au niveau des actions envisagées

4/ plan d'action: formaliser un plan d'action pour validation par la direction

Organisation du premier espace autour d'un brainstorming avec production de post it avec des personnes qui auront été amenées en amont à se projeter sur l'objet de concertation tout en évitant tout bachotage pouvant créer un clivage. La consigne in situ sera d'amener les membres du groupe à faire part de leurs représentations sur la mixité au regard de l'activité réalisée au quotidien dans leur fonction et non idéalisée ou déformée dans un prisme définitionnel pouvant créer un écart dans la réalisation de l'exercice.

- Rôle des acteurs (les membres du groupe seront les ambassadeurs de la démarche auprès des agents des C.C.M ne participant pas aux espaces de concertation).
- Processus (organiser une post concertation, par chaque ambassadeur après la réunion).
- Fréquence des réunions 1 /mois.
- Positionnement des acteurs (la direction pourra être présente au début de la première réunion puis s'effacera progressivement).
- Première réunion le 18 décembre.

Phase 1 : Il est demandé à chacun d'inscrire sur des post-it ce qu'évoque la mixité : Processus de partage de points de vues autour de l'objet de concertation

Phase 2 : regrouper les termes par domaines .Ce compte-rendu est transmis aux « ambassadrices ». Les ambassadrices sont les programmatrices ateliers sur chaque centre. Leur rôle est de transmettre l'information aux agents ne faisant pas partie du groupe de concertation et de recueillir leurs remarques et propositions éventuelles. Ces dernières viendront alimenter la réflexion engagée.

La réunion du 29 Janvier 2018 (deuxième espace) débuta par le retour de chaque ambassadeur, à cet effet nous avons noté que le terme travail fut associé au corpus élaboré par les agents lors de la première réunion. Par ailleurs certains agents des C.C.M ont émis des interrogations sur certains termes sans plus de précisions de la part des ambassadeurs. Les agents revinrent ensuite sur l'agencement des termes développés (les trois domaines) afin d'élaborer un tableau récapitulatif des problématiques et des constats leur étant associés. Ils ont notamment développé un champ spécifique aux solutions et objectifs envisageables afin de pallier ces problématiques considérées. Par ailleurs ils ont également défini deux champs relatifs aux zones d'actions, c'est-à-dire à l'endroit où porter l'action.

Phase 3 : co –construction

- Définition des problématiques et des constats associés aux termes développés.
- Définition des solutions et objectifs envisageables pour chaque problématique.

### **Réajustements prévus**

Limitation du nombre de participants à six agents lors des espaces de concertations : limiter les phénomènes d'éparpillement inhérents aux groupes lorsque ceux-ci comprennent un certain nombre d'individus. Dans cette perspective, l'objet de concertation "mixité" de par sa nature abstraite suscite un grand nombre de représentations variant en fonction des différents agents présents aux espaces de concertation, entraînant dans cette mesure un travail relativement long sur les différentes problématiques qui gagneraient en limpidité et en temps avec un nombre plus restreint de participants. Augmentation du nombre d'espaces de concertation dédiées au projet mixité : au vu de la temporalité séparant chaque réunion (1 mois), mais également des différents projets des C.C.M menés de concert avec le projet mixité, un travail de re-contextualisation par les agents fut nécessaire. Dans cette perspective, il semble nécessaire d'accorder plus de temps à la démarche (réunions).



Elaboration d'une méthode de régulation du phénomène de re-contextualisation :

1. Plus de cadrage permettant de donner une vision et une direction en accordant aux agents un temps prédéfini au développement des problématiques (temps/problématique abordée).
2. Modification de la synthèse produite lors des espaces précédents afin de faciliter son appropriation par les agents, en proposant notamment un listing ordonné des problématiques évoquées par les agents au lieu d'une évocation libre de ces dernières par les participants à la concertation.
3. Création d'espaces d'échanges "post-concertation" entre les acteurs ; réunion de 15 minutes dans un intervalle de dix jours suivant l'espace de concertation précédent afin de maintenir le socle contextuel de la démarche et de minimiser ainsi les phénomènes de re-contextualisation. (non mis en œuvre).

Ce travail a conduit à la rédaction d'un plan d'action qui s'est orienté autour d'objectifs prioritaires ( CF : Annexe 14). Une restitution a été faite auprès des agents en juin 2018. Elle fut l'objet de consensus.

#### *Synthèse globale*

Nous avons pu observer une adaptation méthodologique quant à la mise en œuvre du projet. Cette appropriation a permis aux différents établissements d'engager une dynamique de culture commune.

La coordination du plan d'action culture a permis une dynamique collective avec la constitution de groupe de réflexion au niveau de la concertation permettant la production autour de la définition de thématiques avec une animation permettant de donner confiance aux acteurs et d'éviter de dériver vers des projets non concrets.

Cette capacité à trouver ensemble des solutions par rapport aux problématiques de gestion a pu être montrée au niveau de la BFM et dans le cadre de projets transversaux (Jazz) et CCM sur la mixité.

La méthodologie a permis de donner une latitude d'action aux établissements pour organiser un processus de traduction et d'intéressement spécifiques aux établissements culturels avec la construction d'actions concrètes. Il y 'a eu un essaimage au premier échelon qui a permis de mettre tout le monde sur les rails avec une traduction opérationnelle pour aller aux actions concrètes.

La concertation permet d'aller chercher les experts en fonction des domaines, les réunions de concertations permettent de mobiliser les compétences et de constituer un portefeuille de compétences et la gestion des ressources.

## 2.4 La Direction des Espaces verts, de l'environnement et de la Biodiversité

### 2.4.1 Le Contexte

La Direction des Espaces Verts de l'environnement Et de la Biodiversité (DEVEB) compte 200 agents, parmi lesquels environ 150 jardiniers et une cinquantaine d'agents ressortant de fonctions support et de conception. Les jardiniers sont répartis en 4 subdivisions, correspondant chacune à un espace géographique particulier. Le chef de subdivision le dirige en s'appuyant sur des chefs d'équipe, chaque subdivision étant elle-même divisée entre cinq et sept équipes. Rappelons que la démarche de concertation s'inscrit dans un contexte particulier puisqu'il est d'abord initié peu de temps après un changement de majorité, rompant avec 102 ans d'une gouvernance d'un même bord politique. La rupture politique a suscité des craintes en interne sur une éventuelle rupture managériale, notamment sur les modalités de prise de décision et d'arbitrage qui auraient pu être la conséquence du changement de majorité politique. Ce changement intervient ensuite dans un contexte commun à toutes les collectivités territoriales françaises cette fois : la baisse des dotations de l'Etat. Cela a eu pour conséquence de réduire le budget de certaines directions, dont celle de la DEVEB, dont il s'agit de repenser le fonctionnement et l'activité. En effet, pour faire face aux nouvelles données financières, la direction a lancé un plan de mutualisation entre subdivisions de l'utilisation des outils de jardinage. Elle repense également le calendrier dans le renouvellement du matériel.

### 2.4.2 -L'objet de la concertation

Le projet CONCERTO-S est long à se mettre en place à la DEVEB. De ce fait, les objets de concertation sont longs eux-mêmes à émerger. La raison essentielle en est le changement de directeur au cours de la démarche. Alors que le premier directeur éprouve des difficultés à enclencher la démarche, il est affecté à d'autres missions, laissant un poste vacant pendant 8 mois. Pendant ce temps, la mise en place d'une démarche de concertation est au point mort alors que la collectivité la met en place dans d'autres directions et organise un séminaire des cadres sur le sujet en décembre 2016. Le changement d'interlocuteur marque une rupture dans le déroulement de la démarche de concertation car le nouveau directeur déclare vouloir s'y engager. Près de 18 mois après le début de l'intervention, soit après les échanges avec le premier directeur, son départ, la nomination d'un nouveau directeur, sa prise de connaissance de la collectivité en général et à la demande de mise en place de la concertation en particulier, un comité de pilotage se réunit pour organiser un espace de concertation. Il s'agit en effet de préparer un temps spécialement dédié à la concertation, organisé et animé pour la favoriser. Il est constitué du directeur et de ses deux chefs de service dont l'un adjoint au directeur, des chefs de subdivision, et du Directeur Général Adjoint, de la directrice des ressources humaines et des deux chercheurs-intervenants.

Le comité de pilotage se réunit au moment où un projet stratégique se prépare au sein de la DEVEB. Il se décline en orientations opérationnelles, l'objectif général est la redéfinition du rôle du jardinier, tenant compte à la fois de l'évolution réglementaire (usage des produits phytosanitaires notamment) et des contraintes budgétaires et humaines. Cela affecte certaines pratiques professionnelles (méthodes de désherbage, fauche tardive, couverture des pieds d'arbres et massifs, choix de plantations tenant compte de leur entretien futur et de l'usage des espaces...).

Le comité de pilotage tient compte de ce projet au moment de définir les objets de concertation. Il s'attache également à traiter des modalités d'organisation y compris les plus précises : nombre de personnes à inviter, durée et lieu de la concertation, période propice à cet exercice, modalités d'animation, répartition des rôles.

Les objets de la concertation, le calendrier, la méthodologie ont été définis en comité de pilotage. Pour que l'objet de concertation soit le résultat d'une décision conjointe, le comité décide ainsi d'organiser des espaces de concertation sur une journée de travail en décembre 2017, chacun étant réparti en deux temps :

- lors de la matinée, les agents de la direction sont sollicités pour s'exprimer sur leurs propres activités, en leur demandant d'en lister quelques-unes qui soient significatives pour les positionner sur une affiche dessinant trois cercles concentriques : cœur de métier, activité périphérique et hors-métier. Toujours dans ce premier temps, ils sont également sollicités pour indiquer sur des étiquettes autocollantes les conditions de travail qu'ils estiment être difficiles. Ils positionnent les étiquettes individuellement sur des panneaux puis les chefs de subdivision animent des groupes. Chaque avis est comptabilisé puis répertorié, ce qui permet d'identifier les items les plus fréquemment cités. Avec les groupes, les animateurs regroupent ensuite les avis individuels en grandes catégories et en hiérarchisent l'importance afin de retenir deux thèmes pour en faire des objets de concertation plus précis, l'un portant sur une activité, l'autre portant sur une condition de travail particulière.
- L'après-midi, une rapide synthèse des travaux de la matinée est présentée et les deux objets de concertation retenus le matin sont proposés pour être travaillés en ateliers. L'opération se répète à deux reprises.

Au final, le corpus d'avis exprimés s'élève donc à **504** notes.

### **Des impressions plutôt positives...**

Les impressions positives sont légèrement supérieures aux impressions négatives: 264 perceptions positives contre 240 négatives. La répartition des avis est globalement la même sur les deux journées.

Elle est légèrement plus positive sur la seconde puisque les avis sont positifs à 50,9% le 11 décembre et à 53,6% le 15 janvier.

### **... mais de fortes nuances**

Cet équilibre doit être nuancé puisqu'en fonction du positionnement de l'activité, les avis sont sensiblement différents. Sans surprise, plus l'activité est considérée comme étant du cœur de métier, plus elle est perçue de manière positive. A noter que les participants ont été plus inspirés par les activités de cœur de métier, qui suscitent 291 avis sur 504 au total des deux séances.

Ainsi les activités cœur de métier sont perçues positivement à 75% alors que les activités dites périphériques ne le sont que pour 29% d'entre elles et les activités hors métier ne le sont enfin que pour 10% des réponses. La même tendance s'observe pour les deux séances. Deux activités font l'objet d'un regard approfondi car on les trouve citées à plusieurs reprises, tantôt en étant présentées de manière positive, tantôt en étant présentées de manière négative. Il s'agit du désherbage et de la propreté.

### **Le désherbage, une activité à l'appréciation partagée**

Le désherbage est une activité citée à 17 reprises, 12 fois de manière négative et 5 fois de manière positive. Il est intéressant de constater qu'il a été classé au moins 1 fois dans chaque catégorie.

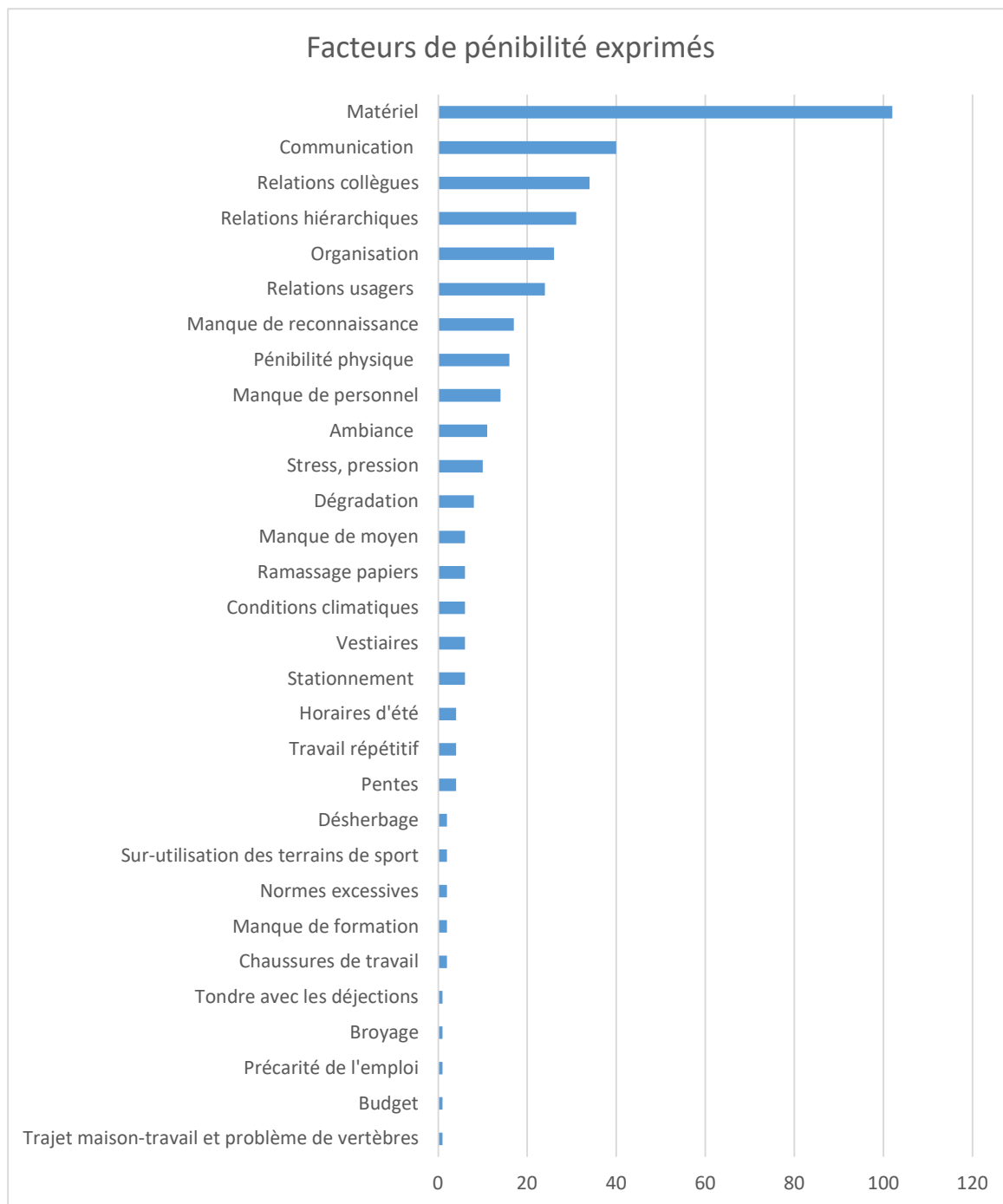
### **La propreté, une activité perçue globalement négativement**

Le positionnement de cette activité est significatif : la propreté est plus souvent citée en hors métier qu'en activité cœur de métier et est surtout très largement perçue négativement et ce dans les mêmes proportions dans les 2 séances.

Le 2<sup>e</sup> atelier porte sur les conditions de travail. Pour mémoire, il s'agit de noter spontanément les conditions de travail considérées comme un facteur de pénibilité puis de les regrouper par thématiques et de, collectivement, attribuer un rang d'importance à chaque thème.

### **Les principaux facteurs de pénibilité**

Il y a deux manières de présenter les résultats. Si on restitue le nombre de citations, les conditions de travail associées au matériel arrive en tête avec 102 citations sur un total de 390 citations. Puis d'autres conditions de travail arrivent ensuite avec des recouvrements possibles : La communication (40 citations), les relations entre collègues (34 citations) relations hiérarchiques (31 citations) et l'organisation (26 citations).



En agrégeant les problèmes relationnels (collègues, usagers, hiérarchie), on atteint 89 citations pour ce qui est perçu comme un facteur de pénibilité, sans compter le terme « ambiance » conservé à part, faute de pouvoir l'attribuer nettement à l'une ou l'autre catégorie (11 citations).

## Regroupement par thèmes

En regroupant les données en grandes catégories, on distingue trois principaux facteurs de pénibilité :

- Equipement de travail : 104 citations, regroupant le matériel (102) et les chaussures de travail (2) ;
- Management, qui illustre les limites du regroupement thématique puisqu'il rassemble les problèmes d'organisation (26), ceux liés au manque de reconnaissance (17) ou au stress (10)
- Communication (40) : elle regroupe autant la communication au sein d'une équipe, entre collègues, qu'avec la hiérarchie voire avec d'autres directions. Ce qui est regroupé sous le terme de communication se trouve parfois à la frontière de deux autres catégories : management et relations de travail ;
- Environnement de travail : il s'agit de l'environnement physique de travail : le poste de travail, les vestiaires, les conditions climatiques...
- Relations de travail : la catégorie globalise aussi les relations avec les collègues (17), les usagers (14) et la hiérarchie (7) mais aussi l'ambiance de travail.

Malgré les limites des regroupements, on peut surtout retenir que les facteurs de pénibilité principaux sont d'abord liés à l'usage du matériel et sont ensuite davantage d'ordre psychosocial (organisation, communication, relations) que physique.

En fonction des échanges, des objets de concertation émergent. De ce fait, **les objets de concertation ne sont pas les mêmes sur les deux journées** : l'**activité de désherbage** est retenue la première journée, en raison du changement de pratiques à promouvoir, et **la conception des projets d'aménagement** de la DEVEB est choisie lors de la seconde, du fait d'un manque de collaboration ressenti entre les agents du bureau d'études et les jardiniers. Pour ce qui est des conditions de travail, **les relations entre collègues** apparaissent comme les plus problématiques les plus aiguës la première journée alors que **le renouvellement du matériel** (sa vétusté, son mauvais entretien, son renouvellement) est retenu la seconde journée.

Les objets de concertation, objectivés par le relevé de la fréquence de citations, finissent par avoir un effet structurant. Ils fixent le discours et deviennent le pivot de la concertation. A contrario, d'autres items comme les accidents du travail par exemple ne font l'objet d'aucune discussion alors qu'ils mériteraient d'être débattus selon la DRH. Ils sont dans les faits totalement absents des échanges.

Les notes des agents ont été systématiquement relevées, regroupées en catégories et comptabilisées. Au total, **Le désherbage est l'activité de jardinage la plus perçue négativement.**

En zoomant sur les activités de jardinage perçues négativement, on s'aperçoit d'une dispersion des réponses. Cependant, en additionnant « désherbage » et « méthodes de désherbage », on arrive à 11 citations d'activités perçues négativement sur 33 impressions négatives en cœur de métier.

Les représentations de ces objets sont diverses : alors que le désherbage est vu comme une activité contraignante, la concertation permet d'en envisager des alternatives (sol couvrant, paillage, choix des végétaux...) et de ne plus la voir comme une fatalité.

Les échanges sur les projets d'aménagement sont l'occasion de l'expression d'un décalage de points de vue entre les jardiniers et les ingénieurs et techniciens du bureau d'études. Les premiers reprochent aux seconds de ne pas les informer et de ne pas les associer aux projets qu'ils devront implanter puis mettre en place. Un schéma de concertation pour les projets principaux est proposé afin d'impliquer davantage les jardiniers dans la phase de conception.

Enfin, la question sur le matériel oppose deux visions : celles de jardiniers enclins à déplorer le manque d'entretien du matériel et celle de la direction et des gestionnaires de matériel qui ont livré un important travail d'analyse objective de l'utilisation du matériel, pour qui il n'y a pas un manque global de matériel mais un problème d'entretien et de mise à disposition d'autrui. Il n'est pas certain que les espaces de concertation aient pu faire converger totalement les deux représentations. Lors de la réunion de bilan, la direction donne son point de vue en l'argumentant, rappelle brièvement quelques faits (matériel acheté sur demande des jardiniers et en fait peu ou pas utilisé, mauvais rangement de certains matériels...) et restitue les problèmes évoqués par les jardiniers dans une perspective de responsabilités respectives. Elle n'est contredite par personne.

- **Situer les préoccupations des acteurs (le cas échéant en prenant appui sur la grille de Céline Bareil)**

Nous constatons qu'au départ les acteurs sont surtout préoccupés par le bienfondé de la concertation. Lors de nos premiers entretiens, le discours des chefs de subdivision juxtapose les contraintes budgétaires et la démarche de concertation pour en pointer sa complexité. Au cours des étapes suivantes, ils se préoccupent davantage des modalités de mise en œuvre de la concertation. L'évolution des préoccupations est un signe d'acceptation du changement. A l'issue des interventions, lors du dernier comité de pilotage, le comité est unanime pour signaler l'intérêt d'échanger en direct avec les jardiniers, préalable perçu comme nécessaire pour engager une concertation dans des

groupes plus restreints. Les préoccupations portent à la fois sur l'organisation de la concertation et sur la collaboration (« Est-ce qu'on réorganise un moment pour échanger sur nos pratiques ? »).

Lors de la dernière journée plénière en janvier 2018, rassemblant l'essentiel des personnels de la direction, aucune posture d'opposition n'est recensée. Les questions et remarques sont de trois ordres. Tout d'abord, de nombreuses questions relatives aux choix de la direction sont posées, notamment sur l'évolution du périmètre d'activité de la DEVEB et sur les mutualisations avec d'autres services. Apparaissent également des propositions concrètes au cours de la séance, sur l'utilisation du compte Facebook de la direction pour sensibiliser à la propreté, sur l'opportunité d'installer des poubelles de tri sélectif dans les parcs, sur l'expérimentation du désherbage par le vinaigre... Enfin, d'autres questions ou remarques sont relatives au travail des agents. A cet égard, l'activité de propreté est souvent citée pour exprimer le sentiment de manque de respect des parcs et jardins par le public.

#### **2.4.3 LE DISPOSITIF DE CONCERTATION**

Comme indiqué précédemment, le dispositif de concertation, co-construit avec le directeur et le comité de pilotage, fait du premier espace de concertation l'élément central du dispositif, car il symbolise le point de départ de l'engagement dans une réflexion collective, il permet de repérer les objets de concertation légitimes aux yeux des acteurs du terrain, et il engage des échanges en groupes de travail qui permettront d'en faire ressortir des pistes de travail concrètes.

#### **-Positionnement des acteurs et nature de la distribution des rôles**

##### **Le rôle des chefs de subdivision**

Les chefs de subdivision participent au comité de pilotage et sont considérés comme des relais et le vecteur des remontées d'informations du terrain. Ils expriment au départ leur frilosité quant à la démarche de concertation mais contribuent au fil du temps à la construire et acceptent volontiers d'en être des animateurs. Pour autant, tous n'ont pas la même relation aux jardiniers dans leur manière de mener la concertation, où certains écoutent sans intervenir alors que d'autres n'hésitent pas à rappeler les consignes, à signaler des propos hors sujet voire à préciser certaines propositions. Leurs styles d'animation sont donc différents et peuvent aboutir, avec un fil directeur identique pour tous, à des dynamiques et temps d'animation différents. Les groupes de travail ont ainsi des durées variant du simple au double.

##### **L'expression des jardiniers**

Les jardiniers constituent l'effectif principal de la DEVEB. Ils appréhendent très diversement l'idée de concertation, certains y voyant l'espoir d'une écoute quand d'autres le perçoivent comme une



agitation stérile dont ils pronostiquent la faiblesse des effets. Durant les espaces de concertation, alors que l'on craignait une retenue excessive du fait du caractère inédit d'une réunion collective, en présence du directeur, du DGA et de l'encadrement intermédiaire, les échanges sont nombreux et directs. L'organisation de la journée vient d'être présentée. Un jardinier lève la main pour demander la parole, qu'il utilise en s'adressant au DGA pour signaler la diminution des moyens décidée l'année précédente. Le DGA rappelle le contexte et le contenu des discussions passées avec ce jardinier au titre de son mandat syndical mais repositionne la finalité des espaces de concertation. La question suivante embraye sur un sujet tout à fait opérationnel. Le DGA se met en retrait et le sujet ne reviendra plus dans les échanges.

Cependant, la concertation s'engage sur des niveaux d'informations inégaux, créant des incompréhensions. L'exemple de l'incompréhension au sujet de l'achat de matériel est ainsi flagrant.

Dans un sous-groupe composé de jardiniers, la discussion porte sur l'achat de matériel. Un jardinier déplore qu'on ne puisse acheter le matériel souhaité, qu'il voit pourtant dans les magasins de bricolage. Le chef de subdivision, animateur de la séance estime alors qu'« *il faut une petite explication* » sur les marchés publics avant de poursuivre la concertation. Il rappelle les règles d'achat en collectivité. A la suite de son explication, le jardinier revient à la charge : « *mais le directeur, lui, il pourrait pas acheter le matériel ?* ». Le chef de subdivision doit préciser que cette règle ne vaut pas uniquement pour cette collectivité mais qu'elle est nationale et que le directeur doit lui aussi s'y soumettre.

D'une part, la démarche de concertation permet de recueillir ce type de représentations par l'expression qu'elle favorise, d'autre part, elle peut contribuer à résorber les écarts de connaissances mais de tels écarts représentent également une limite de la concertation.

Quelques éléments critiques d'un processus de concertation peuvent être mis en exergue à partir de l'expérience de la DEVEB :

#### 2.4.3.1 L'organisation de la concertation

Lors du démarrage de la concertation à la DEVEB, faute d'organiser les espaces dédiés, la concertation apparaît davantage comme une forme de régulation dont nos interlocuteurs cherchent à se distancer. Elle est vécue comme une injonction décalée du terrain et en réaction, la hiérarchie intermédiaire en questionne la pertinence, montrant sa capacité à mettre en cause la régulation.

Progressivement, l'espace de concertation s'organise en un dispositif formalisé. Le processus est pensé dans ses détails, comme la composition du comité de pilotage, la manière de solliciter la parole, la taille des groupes de travail et les dates des espaces de concertation. Ces premiers éléments montrent

que l'organisation de la démarche est une condition pour tendre vers des régulations (Paradeise, 2003 ; De Terssac, 2003). Il n'y a donc pas de concertation dans l'absolu mais des démarches de concertation données dont le cas de la DEVEB donne un exemple de méthodologie possible en s'attachant à détailler le processus et les objets de concertation.

La concertation s'organise encore à travers la définition des objets dont certains sont propices à la concertation. C'est le cas quand des marges de manœuvre existent pour tenir compte de la parole des participants. Concrètement, cela se vérifie à propos des pratiques de désherbage alors que sur le thème de la propreté, la direction et les chefs de secteur voient peu de marges de manœuvre.

La concertation s'opère sur la base de la préparation présentée préalablement : en définissant conjointement des objets de concertation, en impliquant les agents dans la démarche, des représentations s'exposent et se confrontent pour finalement se rapprocher. Des propositions sont formulées, dont on peut penser qu'elles constituent un élément favorable de leur acceptation ultérieure.

Cependant l'organisation de l'espace de concertation nécessite de combiner avec les contraintes des parties prenantes. Ainsi, pour des questions de calendrier et de cumul de reports de dates, on assiste un décalage de 8 mois entre le 2<sup>e</sup> espace de concertation et le bilan. C'est beaucoup pour entretenir une dynamique de changement.

Si la concertation s'organise en un processus formalisé, centré sur des objets de concertation définis, la démarche reste soumise à l'adhésion des parties-prenantes, en particulier de l'encadrement intermédiaire censé être un relais de la démarche. Sur ce point, l'étude suivie sur 30 mois indique bien une évolution dans l'appréhension de la concertation. Dans un premier temps, la coïncidence entre le lancement de la démarche et la baisse des ressources de la direction entrave le démarrage de la démarche. En reprenant Rousseau et Bareil (2013), nous constatons que les acteurs sont surtout préoccupés par le bienfondé de la concertation. Le discours des chefs de subdivision juxtapose la réduction budgétaire et la démarche de concertation pour en pointer le paradoxe. Au cours de la deuxième étape, ils se préoccupent davantage des modalités de mise en œuvre de la concertation. L'évolution des préoccupations est pour Bareil (2013) un signe d'acceptation du changement.

Le contexte est aussi celui de la configuration humaine interne à la DEVEB. Le changement de directeur a en effet été décisif dans l'évolution des préoccupations des acteurs. L'exposition de la démarche de concertation aux contextes est non seulement un élément de compréhension essentiel mais c'est aussi un élément de fragilité de la démarche car autant le dispositif et les objets peuvent être pensés pour favoriser la concertation autant le contexte est difficilement maîtrisable. C'est probablement un point de faiblesse des espaces de concertation.

#### 2.4.3.2 Des liens nécessaires entre la concertation sur les orientations stratégiques et la discussion sur le travail

Si l'espace de concertation se distingue de l'espace de réunion du fait d'objets centraux différents, il est difficile d'envisager l'espace de concertation indépendamment de tout espace de réunions, les orientations stratégiques se répercutant *in fine* sur le travail des agents de terrain. Le dernier espace de concertation montre que les questions et remarques des jardiniers portent à la fois sur le travail et la stratégie de la direction. Ainsi, l'orientation vers un désherbage sans recours aux produits phytosanitaires modifie les pratiques professionnelles. La concertation ouvre la voie à des échanges sur la manière de mettre en œuvre l'orientation stratégique qui elle-même inspire la prescription et la rapproche de ce fait de l'espace de réunion (Detchessahar, 2011).

Il ne s'agit pas de mettre en compétition ou en opposition les deux méthodes d'organisation de l'expression collective mais de signaler l'inséparabilité fondamentale entre la discussion sur le travail lors de réunions et la concertation sur les objectifs stratégiques. La disjonction de l'un et de l'autre n'a pas de sens et procéderait d'un aveuglement. Orientation stratégique et travail sont intimement liés et n'agissent pas en deux blocs étanches l'un de l'autre. Cela signifie que l'encouragement à l'expression a tout intérêt à penser conjointement la discussion sur le travail et la concertation sur la stratégie. Ce constat confirme également le rôle du manager de proximité dans son rôle pivot, au croisement des conséquences des orientations stratégiques sur le travail. Le manager de proximité est bien plus qu'une courroie de transmission neutre et impassible aux retours du terrain. En cela, nous rejoignons Detchessahar qui revendique sa présence pour l'organisation de la parole (2013). Nos travaux montrent que pour cela, il semble nécessaire de commencer par manager les managers, c'est-à-dire par les convaincre en premier lieu de l'intérêt du changement entrepris. La surveillance de l'évolution de leurs préoccupations est un indice de leur capacité à eux-mêmes devenir moteurs des changements (Rousseau et Bareil, 2013). Le rôle du manager de proximité est de faire le lien entre la concertation en des temps identifiés et le management au quotidien.

#### 2.4.3.3 Les livrables à chaque étape du processus

Une analyse des espaces de concertation a été proposée en amont du comité de pilotage faisant suites aux premiers espaces de concertation.

| Etapes                           | Livrables                                | Outils                                                                                                          |
|----------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comité de pilotage               | Co-construction d'une méthode de travail |                                                                                                                 |
| Premiers espaces de concertation | Rapport de synthèse                      | Démarche de concertation retenue : définition d'objets de concertation en listant les activités cœur de métier, |

|                               |                                    |                                                                                                     |
|-------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                               |                                    | activité périphérique et hors-métier puis en classant les conditions de travail les plus difficiles |
| Comité de pilotage            | Co-construction d'un plan d'action |                                                                                                     |
| Second espace de concertation | Echange autour du plan d'action    | Schéma de concertation                                                                              |
| Comité de pilotage            | Bilan                              |                                                                                                     |

Notre position se veut être celle d'un soutien méthodologique. Il ne s'agit pas d'agir à la place des intervenants ni même d'imposer un quelconque choix dans les objets de concertation mais se servir d'aiguillon à leur réalisation. Nous proposons notamment d'organiser un comité de pilotage au niveau de la direction, de manière à embarquer les chefs de subdivision dans la démarche. Nous fournissons également des analyses des espaces de concertation de manière à lancer les échanges du comité de pilotage consacré à la construction du plan d'action sur des éléments factuels. (Cf : annexe 15).

#### 2.4.4 LES EFFETS PRODUITS PAR LE PROCESSUS DE CONCERTATION

On peut constater une évolution des représentations de la concertation de la part des chefs de subdivision. Un des effets visibles est d'avoir engagé une démarche de manière tangible :

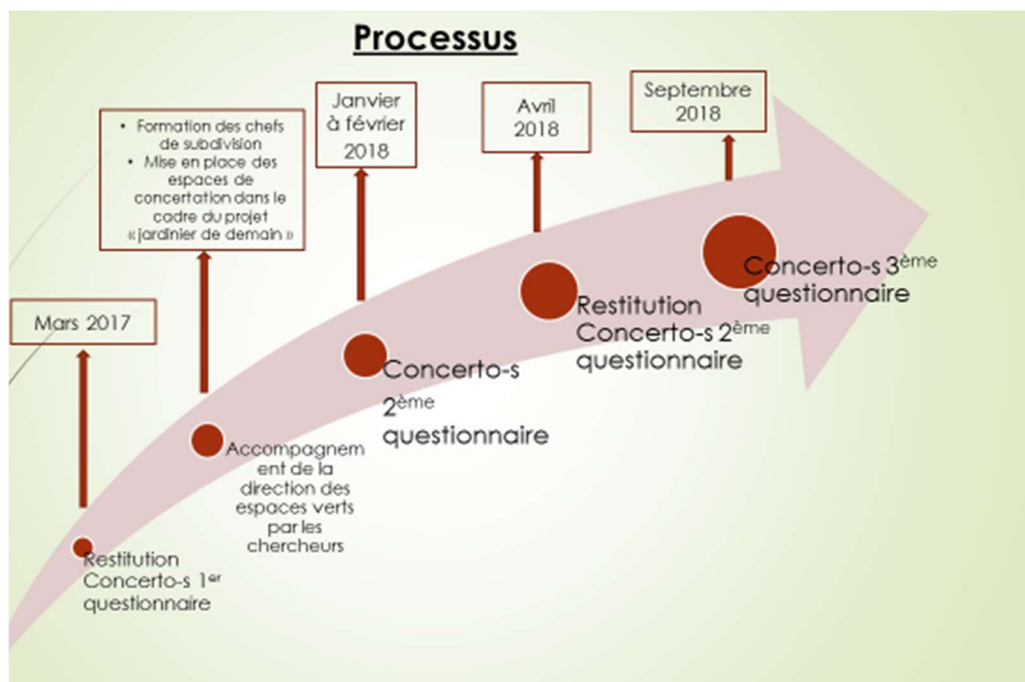
formalisation d'une démarche réunissant des acteurs et aboutissant à une expression des agents de la DEVEB, identification d'un groupe de travail qui en résulte. Elle a permis de pointer des objets de concertation (évolution de certaines pratiques professionnelles comme le désherbage).

Elle a permis aussi l'intéressement des chefs de subdivision, au départ en retrait de la démarche et dont l'implication a été progressive. Le comité de pilotage a joué un rôle en ce sens puisqu'il a été le pivot des échanges. La participation du Directeur Général Adjoint a légitimé le projet et lui a donné une importance. A l'issue de l'intervention, les membres du comité de pilotage se sont attribués des projets à conduire de manière concertée. Mais la durée nécessaire à la construction des axes de travail et à leur opérationnalisation a pour conséquence la diffusion lente des pratiques de concertation tout au long de la chaîne hiérarchique, notamment au-delà des chefs de subdivision. Au détour de quelques remarques, il apparaît que l'impératif du quotidien crée des tensions entre la reconnaissance de l'intérêt de la démarche et l'expression spontanée de modes de management dénués de concertation.

De son côté, le directeur s'est rapidement déclaré favorable à la démarche de concertation. On peut lui reconnaître une volonté manifeste d'écouter les jardiniers. Les reports de dates des espaces de

concertation et l'étalement dans le temps des comités de pilotage s'expliquent par la difficulté légitime de concordance de calendriers de tous les membres du comité. De plus, la conception des espaces de concertation, la définition des objets de concertation et jusqu'au plan d'action ont été impulsés par les chercheurs soit lors des comités de pilotage, soit lors de leurs réunions préparatoires. On peut souligner l'intention stratégique du directeur de développer des pratiques de concertation. Du côté de la diffusion de la concertation, la démarche a donc permis d'impliquer la hiérarchie intermédiaire dans un premier niveau de concertation, elle a organisé une réflexion collective associant un nombre important d'acteurs, a pointé des objets clés mais elle doit être poursuivie pour produire ses effets.

### 3) Questionnaire



#### 3.1 Les résultats du T1

Le questionnaire T1 a permis de fournir un diagnostic sur les attentes en matière de gestion participative dans la collectivité. Sur 717 personnes 45% de personnes ont répondu.

-Pour les personnes interrogées la construction du sens au travail passe par des dispositifs participatifs qui nécessitent une culture de collaboration et une relation positive au supérieur.

- Les personnes accordent de l'importance dans une culture collaborative aux possibilités de proposer, d'être autorisé à prendre des initiatives et les moyens qui sont accordés pour développer ses capacités et ses compétences.

- La perception que la culture de collaboration est nécessaire au bon fonctionnement des relations en équipes apparaît chez les répondants

- La capacité à s'investir dans le travail et à procéder à des ajustements quant aux exigences des demandes dépendent de la représentation du sens et de la capacité de l'organisation à encourager et soutenir les initiatives

- L'accompagnement au changement nécessite de dépasser un historique de gestion et de construire du sens et de donner du sens au sein d'espaces participatifs permettant aux acteurs d'évoluer dans une relation de confiance et développer leurs besoins fondamentaux

Ces résultats traduisent des attentes importantes par rapport à la démarche notamment au regard du poids de l'historique de gestion dans la collectivité qui crée des résistances quant à l'engagement des acteurs dans une démarche de changement.

### 3.2 Résultats du T2

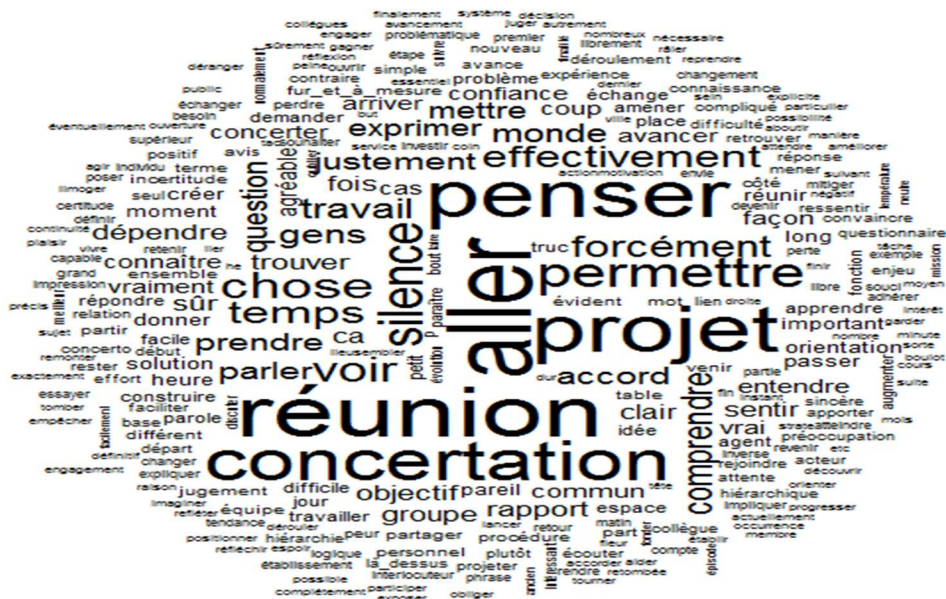
Afin de mesurer les effets des espaces de concertation sur les participants des quatre directions pilotes, nous avons produit un deuxième questionnaire en y introduisant une échelle de concertation plus spécifique.

Cette échelle a fait l'objet de tests statistiques auprès d'un échantillon représentatif des quatre directions, ce qui nous a amené à analyser la représentation des espaces de concertation auprès des agents.

#### Validation de l'échelle de concertation

L'échelle de concertation que nous avons élaborée est constituée de 18 items. Un prétest a été réalisé auprès d'un échantillon représentatif de la population testée (n = 80).

Afin de tester l'échelle nous avons procédé à la réalisation d'entretiens portant sur la représentation de l'espace de concertation sur un échantillon représentatif composé de 56 personnes puis à l'analyse de ces entretiens.



Les classes 1 et 2 sont les plus grandes avec 44,4% et 23,2% des formes. **La classe 1 est majoritairement caractérisée par quatre formes actives : « projet », « réunions », « concertation », « permettre ».** **La classe 2 est majoritairement caractérisée par deux formes actives : « sûr » et « penser ».** Ce monde lexical peut renvoyer aux représentations liées aux espaces de concertation et à la dimension symbolique de la concertation comme objet démocratique avec les mots « permettre », « réunions », « concertation », « penser », cette configuration peut renvoyer à la capacité des acteurs à participer aux échanges sur la base de l'équité suggérée par le mot « concertation » et à la liberté de penser et d'exprimer ses considérations, le mot « projet » dans la perspective du mot « réunions » peut renvoyer à l'idée d'une construction commune nécessaire au sein de ces espaces de concertation. Enfin le mot « sûr » peut renvoyer quant à lui à la qualité, la limpidité des informations véhiculées au sein des espaces de concertation. **La classe 3 est majoritairement caractérisée par trois formes actives : « travail », « solution », « difficile ».** **La classe 4 est majoritairement caractérisée par six formes actives : « dépendre », « table », « exprimer », « part », « hiérarchique », « jugement ».** La classe 3 peut renvoyer à l'effort nécessaire dans l'élaboration de solutions communes sur la base d'échanges et de conceptions variées des problématiques, le mot « travail » peut renvoyer à cette élaboration commune fastidieuse (mot difficile) au vu de solutions (mot solution) dans un espace commun d'échanges. Enfin la classe 4 semble recouvrir des représentations liées à l'inquiétude de la mise en œuvre d'un espace de concertation auprès d'acteurs inscrits dans une architecture hiérarchique et à la capacité de la concertation à contourner les relations ancrées de subordination entre des acteurs issus de différentes strates hiérarchiques, à cet effet, nous retrouvons les mots « exprimer » et « part » qui peuvent illustrer

le pouvoir individuel d'expression à propos d'objets personnels (« part ») dans le cadre de concertation, termes que l'on peut opposer aux mots « dépendre », « hiérarchique » et « jugement », pouvant illustrer la crainte des agents que leurs productions au sein des espaces de concertation puissent faire l'objet de jugements de la part d'une hiérarchie dont ils dépendent.

L'Analyse Factorielle des Correspondances, relève l'existence de trois facteurs. Le premier facteur regroupe 37,94% de la masse du corpus, le facteur deux regroupe 32,5% de la masse du corpus, et enfin le facteur trois regroupe 29,4% de la masse du corpus.

Le Graphique de Fruchterman et Reingold donne un poids à chaque mots (nœud) représenté par la grosseur des liens. Le nœud principal, épïcêtre du graphique est constitué du mot « réunions », qui illustre l'objet de la concertation. De ce nœud émerge plusieurs ramifications, avec pour chacune un nœud principal, ces nœuds sont représentés par les mots « aller », « permettre », « silence », « penser », « chose », « concertation », « projet ». A l'instar de la Classification Descendante Hiérarchique, nous retrouvons ici les notions de projection liées au concept de concertation avec les mots « projet » et « aller », mais également la dualité entre le concept fondamental inhérent à la concertation et à son caractère démocratique « permettre » et le mot « silence » qui peut illustrer l'appréhension par les acteurs des caractéristiques mêmes de ces espaces de concertation et de l'application ou non des préceptes fondamentaux qui lui sont liés et fondés sur l'équité. Enfin nous retrouvons également comme dimension centrale la notion d'échanges sous tendue par le caractère collectif de la concertation avec le mot « réunions ».

Les données ont été recueillies durant l'année 2017-2018. Nous avons souhaité confronter nos hypothèses auprès des participants aux espaces de concertation soit 283 professionnels toutes catégories statutaires confondues (Agents catégories A-B-C titulaires et contractuels).

Un total de 136 questionnaires a été collecté soit un taux de participation de 48%. La répartition suit les proportions suivantes : 35.11% femmes et 64.88% hommes. 27.27% des répondants appartiennent à la catégorie A , 14,39% à la catégorie B , 58,33% à la catégorie C et 4.51% de contractuels.

Les premiers résultats de cette recherche longitudinale nous éclairent sur les variables en lien avec la concertation. En réponse à notre hypothèse, nous avons pu confirmer l'établissement de liens entre la concertation, la satisfaction au travail et certains comportements pro- sociaux. La satisfaction au travail a été identifiée comme variable médiatrice entre la concertation et les comportements de production, pro-prolitique et esprit d'équipe .

Sur le plan du changement nous avons établis des liens significatifs entre la concertation, les comportements supports et les vertus civiques. Ils restent à ce jour à compléter pour valider



pleinement que la concertation produite au sein des espaces de concertation limite les facteurs de résistance collectifs et organisationnels, liés à la mise en œuvre du changement.

Cependant les différents effets retrouvés permettent de contribuer à une meilleure compréhension du rôle des espaces de concertation qui reste à ce jour à enrichir car peu étudié sur le plan scientifique.

Nous pouvons notamment dire avec l'apport de l'échelle de concertation que les espaces de concertation constituent des ressources pour co-construire un projet en permettant aux acteurs de s'accorder au travers d'un prisme de représentations communes. Ils facilitent également la confiance dans le déroulement du projet tout en produisant de la satisfaction chez les parties prenantes. Enfin ils influent sur l'émission de comportements pro-sociaux. Plus spécifiquement, l'espace de concertation nécessite une capacité à engager un double travail de construction du sens (*sensemaking*) et de focalisation de l'attention des acteurs organisationnels (*sensegiving*). Il doit ainsi permettre de donner un horizon, comme l'a montré Bordia et al., (2004) « la participation aux décisions peut court-circuiter les effets néfastes de l'insécurité en permettant aux salariés de dire leur mot sur les changements organisationnels, leur donnant ainsi le sentiment qu'ils ont une certaine maîtrise de leur devenir ». Les liens avec la satisfaction au travail nous amène également à énoncer que l'espace de concertation doit répondre aux préoccupations des acteurs et au soutien par une position managériale évitant deux écueils : la tentation du laisser-faire et l'absence de régulation d'une part, la tentation du retour à un principe hiérarchique d'autre part.

#### 4) Institutionnalisation de la démarche

##### Une attente de changement sur la culture managériale

Dans le prolongement du projet Concerto-s, la Direction Générale a souhaité organiser un séminaire des cadres en décembre 2016 qui regroupait 180 cadres A et dont l'intention stratégique portait sur la construction d'une culture de gestion participative. L'autorité administrative a choisi le modèle de Johnson et Scholes (2002) afin d'articuler avec la marguerite sociologique les différentes composantes participant à la culture institutionnelle, le changement et la concertation. 15 ateliers furent constitués avec un animateur chargé d'introduire 8 groupes de questions portant sur chaque pétale de la marguerite en y associant à chaque fois un lien avec un objet central à savoir la concertation ( Cf : annexe 16 ). Chaque référent d'atelier a ensuite restitué en plénière ces réponses et nous avons pu voir émerger un objet commun « *Nous souhaiterions la création d'un outil méthodologique permettant de recenser l'opportunité d'une concertation avec d'autres services. Nous avons pensé par exemple à une*

*charte de management permettant d'harmoniser les valeurs managériales : les priorités, le cadre de référence;*

*Cette charte de management qui pourrait justement chercher à harmoniser les points de vue, les références, les représentations dans un système de valeurs qui nous est commun à tous, qui est le fruit de nos histoires respectives (Cadre de direction)».*

### Méthodologie

La direction générale a souhaité que soit produit ce livrable en s'appuyant sur une méthodologie de concertation managériale.

La méthodologie mobilisée s'inspirait des approches Québécoise ( Saint Arnaud et Cossette) ainsi que de la sociologie de la traduction. Elle visait à explorer la compréhension du développement d'un projet sur les valeurs managériales en étudiant ses évolutions au travers une architecture de concertation traversant l'ensemble de la chaine d'encadrement (N=320). Pour mener ce projet, six étapes ont été définies sur une période de 12 mois. Nous détaillons ces six étapes dans le tableau ci-après :

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Janvier-Mars 2017</b> | <p>L'autorité administrative, tout en prenant acte des préoccupations émises lors du séminaire de décembre, demande à l'équipe de chercheurs de re-délimiter le périmètre des valeurs en le recentrant sur les valeurs managériales .Il est alors envisagé de mettre en place un espace de concertation stratégique au sein du CODIR, lieu de co-construction des valeurs managériales, impliquant les 23 directeurs, 4 directeurs généraux adjoints et le directeur général des services.</p> <p>La programmation de six séquences de travail sur deux mois est envisagée. Les deux premières sont consacrées à positionner les enjeux de la démarche sur les valeurs managériales. La troisième et la quatrième consistent en un brainstorming destiné à faire émerger ces dernières. La cinquième séquence est destinée à valider les éléments issus du brainstorming et la sixième à exploiter le déploiement de la démarche au sein des directions (à travers la mise en place d'espaces de concertation tactiques et opérationnels).</p> |
|                          | <p>L'équipe de recherche construit un dispositif d'ingénierie pédagogique en élaborant un guide méthodologique de la concertation managériale et une grille d'exploration systématique inspirée de Cossette (2004). Il s'agit ainsi de définir pour chaque valeur identifiée les pratiques et actes</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Mars-Avril 2017</b></p>      | <p>managériaux afférents (Cf annexe 17 ). Le guide méthodologique, pour sa part, définit un cadre permettant aux acteurs de s'approprier le processus de concertation. Ce processus se décline en cinq étapes : identifier les enjeux du projet, définir l'objet de concertation (traduire les valeurs), expliciter les points de vue, contractualiser (accorder les représentations des parties prenantes autour de l'objet) et décider.</p> <p>Une formation-action d'une demi-journée est organisée afin d'outiller 80 cadres intermédiaires et de direction, représentatifs de chaque service et de la collectivité. Parmi ces 80 cadres, 23 sont désignés 'ambassadeurs', chargés d'animer des espaces de concertation opérationnels sur la démarche avec les cadres de proximité de chaque service. Une réunion de cadrage entre le DGA de chaque pôle et les ambassadeurs du pôle précède le lancement des espaces de concertation.</p> <p>Afin de prévenir toute difficulté, un groupe de soutien a été constitué afin de fournir un support opérationnel aux équipes qui le souhaitent. Ce groupe, composé de trois cadres intermédiaires et de deux cadres de direction, a été formé à la méthode de concertation managériale ainsi qu'à une méthode d'animation construite à partir des grilles de Bales (Gérard, D'Hont, Oboeuf, 2013).</p> |
| <p><b>Juillet-Octobre 2017</b></p> | <p>Cette période marque l'ouverture d'un espace de concertation tactique pour la mise en œuvre des plans d'actions. Ce dernier a vocation à rassembler tous les cadres de direction ainsi que l'« ambassadeur » de la direction (dont le rôle est de décliner pour chaque valeur les actions à piloter par direction en mobilisant les acteurs dans une dynamique commune). Chaque plan d'action doit ensuite être communiqué auprès des agents en ouvrant un espace de concertation opérationnel composé d'agents non-encadrants dans chaque service.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p><b>Août-Novembre 2017</b></p>   | <p>Un groupe de travail composé des 5 participants du groupe support est mis en place afin de synthétiser le contenu des grilles produites par les directions en une charte représentative des pratiques et actes managériaux des directions en question L'équipe de chercheurs vient en appui à la co-construction de la démarche au cours de deux séquences : lors du traitement et de l'analyse des données via un logiciel textométrique permettant au groupe de s'approprier les résultats, et lors de la construction du design de la charte et de la co-élaboration du prototype.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Elaboration de la charte managériale</b>                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Septembre-<br/>Octobre 2017</b><br><br><b>Elaboration d'un plan d'action général</b> | L'ensemble des plans d'actions produits par direction sont analysés au sein d'un espace stratégique regroupant les acteurs de la direction générale. Les données sont exploitées en utilisant un logiciel textométrique à l'instar de celui mobilisé pour la rédaction de la charte. Le contenu des plans d'actions est codé afin de dégager des tendances générales quant aux actions à engager par la direction générale en termes de pilotage stratégique. |
| <b>Restitution</b>                                                                      | La programmation des périodes de restitution a été envisagée à 6 mois et à 12 mois du lancement du projet. La livraison des solutions devait être réalisée lors des séminaires des cadres                                                                                                                                                                                                                                                                     |

### Résultats

Le travail de co-construction qui s'est opéré en janvier au sein de l'espace de concertation a contribué à expliciter les préoccupations des parties prenantes au sein du CODIR et permis de dénouer les controverses autour du sens et du rôle des valeurs managériales.

Ce questionnement commun a débouché rapidement sur un alignement des acteurs autour de principes structurants que chaque valeur managériale devrait respecter :

- *Etre clairement formulée et appropriable tant pour les agents de la collectivité de Limoges qu'à l'externe.*
- *Pouvoir s'appliquer à tous les agents de la collectivité sans discrimination.*
- *Pouvoir être déclinée en manifestations observables : pratiques professionnelles, comportements, outils, symboles, etc.*
- *Etre susceptible de se prêter à évaluation.*
- *Pouvoir être soutenue par des modes de travail collectifs.*
- *Etre pérenne et non pas liée à des événements conjoncturels.*

La construction et le déploiement par l'équipe de chercheurs d'une formation-action à destination des cadres ayant pour objet la méthode de concertation sont apparus comme des éléments moteurs dans le processus d'intéressement de ces mêmes cadres, les aidant à appréhender « *l'environnement de changement et les pratiques managériales à décliner pour la ville, à partir de la liste des valeurs établies* ». Suite à cette formation, 23 ambassadeurs furent nommés pour déployer un espace de concertation dans chaque direction et l'animer. A ce stade, les valeurs validées en CODIR n'ont pas été perçues comme divergentes avec les préoccupations des cadres intermédiaires et / ou la représentation de leur rôle. De mai à fin juin, l'animation des espaces s'est déroulée en reproduisant la méthodologie apprise auprès de 320 cadres, toutes catégories confondues.

Les espaces de concertation semblent avoir joué ici un rôle déterminant en facilitant le processus de construction du sens comme l'observe le DGA : « *J'étais assez réservé au début de la démarche et le fait de travailler avec ce mode de structuration et des outils facilitants a permis de donner beaucoup de sens aux cadres et de remettre en perspective certaines de nos actions que le quotidien nous avait fait perdre de vue* ».

L'organisation des espaces a généralement mobilisé deux temps : un temps d'explicitation du projet sur les valeurs managériales, des enjeux pour la direction, et un temps pour la production. L'ensemble de ce processus a débouché sur la réalisation de toiles formalisant les valeurs propres à chaque direction et restitué lors du séminaire des cadres de juin. A cette occasion, chaque ambassadeur put présenter sa production aux autres directions et la partager en dépassant les silos de fonctionnement.

Au final, 23 plans d'actions ont été produits, le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) La démarche a également pu bénéficier de la qualité du couplage entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel. Le CCAS a ainsi souhaité conduire son projet d'établissement en instituant les valeurs managériales comme point cardinal de son action collective. Six commissions (innovation, partages et échanges, projets de service, ressources humaines, systèmes d'information, planning des réunions) ont été mises en œuvre. Globalement, les acteurs se sont bien approprié la démarche, l'assimilant autant au déploiement d'une nouvelle culture organisationnelle qu'à la production de contenu et d'outils support. L'espace de concertation apparaît ainsi comme un espace où se réapproprier le prescrit et mettre à l'épreuve ses cadres de pensée. « *C'est en libérant la parole constructive dans un espace où l'on puisse s'exprimer et admettre la critique* » souligne le porte-parole.

L'espace de concertation est également le lieu privilégié de l'articulation entre le stratégique et l'opérationnel. Il apparaît comme une innovation managériale mixte orientée connaissances et relations : il ne donne pas seulement un contenu à la démarche sur les valeurs managériales mais contribue aussi à structurer les relations entre acteurs : « *Il s'agit dans cet espace de concertation de*

*penser l'organisation avant la procédure, penser le sens de la terminologie, en questionnant la fonction et le sens de l'expert, sa place, la nature du réseau, le correspondant et ses relais. Le projet stratégique prend son sens avec un mode projet où il s'agit de cartographier le programme en réalisant un diagnostic public pour construire nos indicateurs ».*

Les stratégies d'enrôlement ont pu enfin bénéficier de nombreux investissements de forme qui contribuent à réduire la complexité et la rendent plus facilement accessible mais qui manifestent aussi l'avancée du changement et son inscription dans les routines organisationnelles. Au sein de la direction de la police, la démarche sur les valeurs managériales s'est ainsi appuyée sur l'instauration d'un point quotidien directeur - chefs de services, mais aussi chef de service - chefs de brigades et chefs de brigades - agents, l'organisation de réunions bi-mensuelles associant le directeur, l'encadrement et les agents (question des agents, discussion des objectifs et des résultats ; actualité et projets de service), ou bien encore la mise en place d'un dispositif de soutien pour les personnels d'encadrement en difficulté.

### **Mobilisation des alliés et institutionnalisation du projet**

La phase la plus emblématique de ce processus d'institutionnalisation réside sans doute dans le souhait exprimé par le bureau des projets d'œuvrer à incrémenter les valeurs dans le cycle de vie des projets. Dans cette optique, des réunions préparatoires ont lieu de février à mars 2018 avec le responsable du bureau des projets pour définir la méthodologie de travail. Trois entretiens collectifs ont été menés auprès des chefs de projet ayant conduit les trois projets pilotes sur la collectivité (gestion du temps de travail, dématérialisation de la chaîne courrier, modification du fonctionnement du funéraire). Il s'agit ainsi d'identifier pour chaque phase du projet et les livrables associés les valeurs susceptibles d'intervenir en appui. Le groupe 'charte managériale', à partir de ces données, et en coopération avec les responsables du bureau des projets, a pu constituer un livrable, le « *guide d'utilisation du management par projet* ».

La charte managériale a été livrée lors des vœux du maire et fait l'objet d'un travail de traduction à chaque séminaire en suivant l'actualisation des plans d'actions sur plusieurs directions. Lors du séminaire de juillet 2018, deux valeurs de la charte, la cohésion et la confiance ont ainsi fait l'objet de discussion avec des intervenants externes pour partager leur expérience au travers la mobilisation de ces valeurs dans leurs institutions ainsi que d'ateliers d'échanges autour de la restitution de trois directions. La direction de la jeunesse, la direction de la police municipale et le CCAS ont ainsi fait partagé l'avancé de leur plan d'action avec l'ensemble des participants.

## Conclusion

Champ de recherche encore émergent, la concertation est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics qui en font un pilier de leur politique de développement des relations sociales. Paradoxalement son exercice dans le cadre institutionnel est très peu documenté notamment dans une configuration de changement organisationnel. Dans ce cadre-là, la recherche- intervention qui a été conduite au sein de la ville de Limoges a participé à une meilleure compréhension de la concertation managériale et de ses effets sur la qualité de vie au travail.

La réussite de la démarche peut être soulignée au regard de plusieurs indicateurs :

- Tout d'abord, le soutien du maire, des DGS et DGSA est une condition nécessaire à la réussite de la démarche, mais non suffisante. Ainsi, le maire est partie prenante dans la démarche en rappelant lors de chaque instance qu'il encourage le management participatif et la concertation comme fondements à toute réalisation et projets.
- Ajoutons que la mise en place d'un Comité de Pilotage mais aussi d'un cadre méthodologique est un élément à mettre au crédit de la réussite de la démarche.
- Sur le plan théorique cette expérimentation a permis de répondre à différentes interrogations et d'ouvrir un champ jusqu'à alors peu étudié sur le rôle et la fonction des espaces de concertation dans le cadre des systèmes organisationnels traversés par des projets de changement.

### **Nous pouvons souligner trois contributions importantes :**

- La méthodologie qualitative mise en œuvre a permis de caractériser les espaces de concertation, d'explorer comment ils se construisent par rapport aux autres espaces de dialogues, de quoi se compose l'activité de concertation et sa contribution sur l'appropriation des projets ainsi que le développement des styles et des rôles des participants. Nous avons ainsi pu montrer que les espaces de concertation se définissent par des caractéristiques communes à la concertation territoriale mais aussi par des composantes et phases spécifiques la rapprochant des épisodes stratégiques et espaces de conception tout en s'en différenciant de part un processus propre à l'activité de concertation.
- Le monitoring des espaces de concertation a également pu faire évoluer certaines méthodologies d'accompagnement à la conduite de changement (i.e. le croisement de la sociologie de la traduction avec l'approche de Bareil a été fertile pour identifier les points de blocages et de passage lors du déroulement des projets).
- La méthode tri componentielle a aussi permis de produire des résultats innovants sur le rôle joué par les espaces de concertation sur l'évolution de l'identité professionnelle

Enfin la méthodologie quantitative a démontré les effets de la concertation managériale sur la QVT ce qui n'avait jamais été fait auparavant.

Une partie de ces résultats ont déjà fait l'objet de publications dans des congrès ou revues.

Enfin, si l'ordonnancement temporel de la démarche, mené à un rythme soutenu et régulier, présentait le risque d'épuiser les acteurs, elle leur a permis de s'impliquer dans une démarche dont les résultats furent globalement visibles dans des délais raisonnables. Elle a permis de concilier des temporalités différentes, à savoir une temporalité rapide des projets et un changement à la temporalité plus longue au travers du projet sur les valeurs managériales car la culture organisationnelle étant par nature un élément stable d'une organisation. L'institutionnalisation de ce projet a été réussie en particulier parce que les valeurs organisationnelles furent déclinées en plan d'actions et sont inscrites dans des projets institutionnels, et intégrées dans le management par projet.

Cependant la démarche de concertation menée à la ville a également montré que la pratique de la concertation ne s'improvisait pas, elle nécessite un cadrage que nous avons présenté dans le guide méthodologique et le développement de compétences managériales et de ressources qui permettent l'organisation et l'efficacité de l'activité qui y produite au sein des espaces de concertation. De plus l'action construite au sein de ces espaces ne saurait être découplée des espaces de traductions stratégique, tactique et opérationnelle facilité son appropriation par l'ensemble des acteurs.

Au final Il est intéressant de remarquer que l'espace de concertation constitue un instrument de gestion essentiel pour piloter et accompagner le changement. Il semble ainsi à ne pas négliger sur le plan stratégique quant on interroge ces liens avec les comportements prosociaux notamment au regard de la qualité de vie au travail.

Selon nous, les espaces de concertation constituent des ressources en termes de capacités d'actions qui donnent les moyens de développer des comportements de soutien à l'action stratégique et de régulations de pouvoir. Elle participe à la construction de formes d'organisation facilitant les conditions de reliance (Morin, 2000) et influe sur les représentations, la confiance en l'organisation et la satisfaction des acteurs.

Il représente ainsi les caractéristiques d'une innovation managériale hybride au sens de David (1996), autrement dit un outil susceptible de donner à voir une autre lecture de la réalité organisationnelle et d'instaurer de nouvelles relations entre acteurs.

Au-delà de la livraison d'une boîte à outil, cette recherche montre aussi que pour être transposée à d'autres contextes la dimension managériale doit se coupler avec cette composante ingénierie.



Suite aux résultats de cette recherche, de multiples prolongements sont possibles. L'étude processuelle de la dynamique de concertation et de ses effets nous paraît être une piste prometteuse car à même d'identifier les facteurs de blocage et les facteurs favorables à la concertation dans le cadre de changements. Le monitoring de ces espaces semble aussi intéressant à étudier sur le plan du développement des compétences relationnelles (Gardès, 2018). Enfin l'espace de concertation constitue également un levier concernant la santé psychique des personnes car comme le souligne Coutrot (2017) la prise en compte de l'avis des salariés lors des changements institutionnels réduit très significativement le risque de dépression.

## ANNEXES

### Annexe 1

#### **Typologie d'outils**

|                                |                                  |                                            |
|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------|
| Outils de recueils des données | Outils de traitement des données | Outils d'accompagnement                    |
| Entretiens individuels         | Logiciel N VIVO                  | Formations- actions                        |
| Entretiens collectifs          | Logiciel TROPES                  | Grille des préoccupations de C Bareil      |
| Journal de bord                | Logiciel IRAMUTEQ                | Grille accompagnement animateur de Vermesh |
| Données secondaires internes   | SPPS                             | Grille analyse des profils de concertation |
| Observations participantes     | STATISTICA                       | Grille SPIC (Finances)                     |
| Questionnaires                 |                                  |                                            |

#### **Gestion des outils dans le temps.**

| Type d'entretien                                                                                                              | Personnes                                                                 | Période                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Entretiens individuels lors du lancement de la démarche                                                                       | Direction générale et cadres des directions pilotes                       | Février - mars 2016                     |
| Entretien individuel pour comprendre les attentes des agents                                                                  | Échantillon représentatif sur les 4 directions                            | Septembre 2016                          |
| Entretiens individuels pour mesurer les effets de la démarche                                                                 | Direction générale et cadres des directions pilotes                       | Juin 2018                               |
| Entretiens individuels pour analyser les représentations des coordonnateurs de programmes et cadres des services utilisateurs | Coordonnateurs de programmes et cadres des services utilisateurs (n = 39) | Juillet-aout 2017<br>Juillet –aout 2018 |
| Outils d'accompagnement                                                                                                       | Personnes                                                                 | Périodes                                |
|                                                                                                                               | Direction générale, directeur et adjoint des directions pilotes           | Mai 2016                                |

|                                                                                                                                   |                                                                                                                                  |                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Formation à la méthode de concertation                                                                                            | Coordonnateur de programmes                                                                                                      | Juin 2016                 |
| Grille de Celine Bareil pour comprendre les préoccupations des participants                                                       | Ensemble des animateurs et des agents participants aux espaces de concertation                                                   | Mai 2016- Novembre 2018   |
| Grille d'analyse du dialogue sur les espaces de concertation                                                                      | Totalité de la population des participants sur le pôle seniors (n =55). Echantillon représentatif sur les finances et la culture | Sept 2016 – Novembre 2018 |
| Questionnaire pour faire un diagnostic sur la gestion participative au sein de la collectivité                                    | Totalité des agents appartenant aux 4 directions pilotes                                                                         | Mai-Juin 2016             |
| Questionnaire pour mesurer comment les agents participants aux espaces de concertations s'approprient le projet et les effets QVT | Agents ayant participé aux espaces de concertation (n= 283).                                                                     | Février – Mars 2018       |

## Annexe 2

| Phases de préoccupation                                               | Exemples de déclarations associées à chaque stade                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Aucune préoccupation                                               | « Cela ne me concerne pas »                                                                                                                                                                          |
| 2. Préoccupations centrées sur le destinataire                        | « Est-ce que je vais devoir changer de travail ou de manière de le faire ? » ; « En quoi ce changement va m'aider ? » ; « De qui je vais dépendre ? » ;<br>« Est-ce que ça ne va pas me ralentir ? » |
| 3. Préoccupations centrées sur l'organisation                         | « Est-ce qu'on sera capable de le mettre en place ? » ; « Qui va faire quoi ? » ; « Est-ce que le changement est là pour durer ? »                                                                   |
| 4. Préoccupations centrées sur le changement                          | « Quel est le calendrier ? » ; « Que va-t-on changer exactement ? » ; « Qui pilote quoi ? »                                                                                                          |
| 5. Préoccupations centrées sur l'expérimentation (et les compétences) | « Est-ce que je vais être formé ? » ; « Est-ce que je serai toujours compétent ? » ; « Qui pourra m'aider en cas de besoin ? »                                                                       |
| 6. Préoccupations centrées sur la collaboration                       | « Est-ce qu'on pourrait échanger sur nos pratiques »                                                                                                                                                 |
| 7. Préoccupations centrées sur l'amélioration continue                | « On peut faire mieux » ; « On doit pouvoir mieux répondre aux demandes. Faisons le bilan à froid »                                                                                                  |

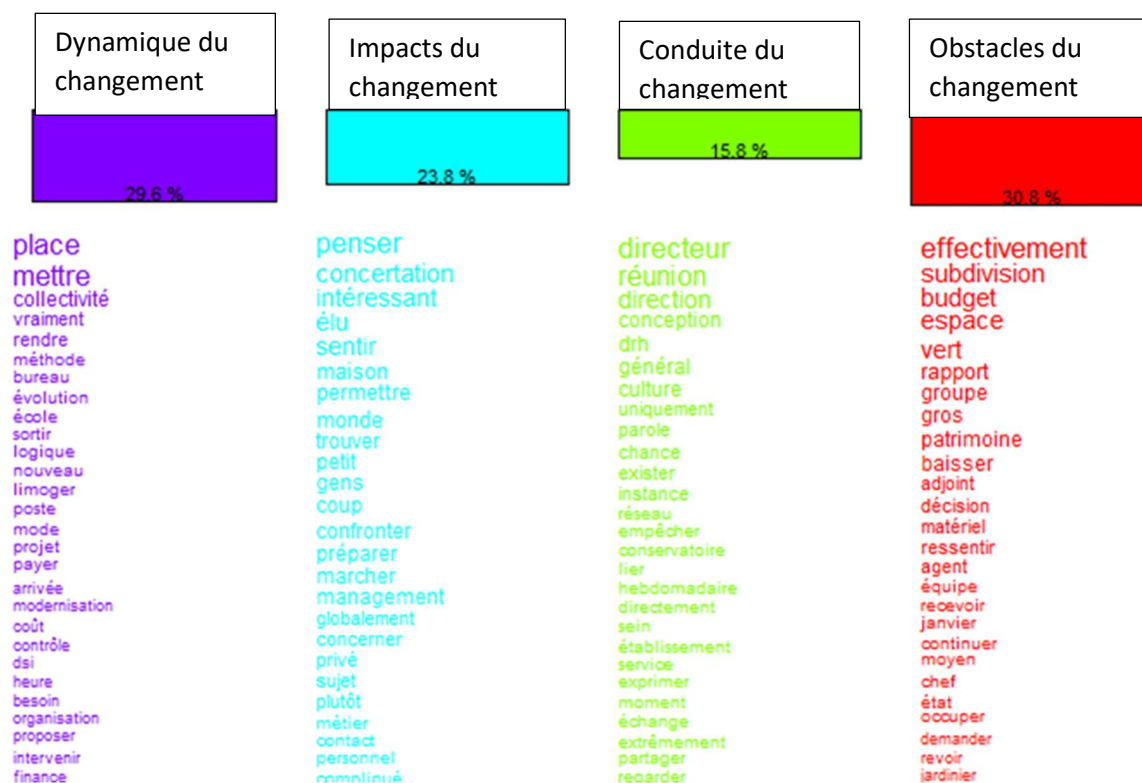
### Annexe 3

**Tableau 1 : Guide d'entretien exploratoire et les dimensions explorées au lancement du projet**

| Thèmes | Structuration du guide d'entretien                    | Questions |
|--------|-------------------------------------------------------|-----------|
| 1      | Les caractéristiques des interviewers                 | 1         |
| 2      | Les impacts perçus du changement                      | 2         |
| 3      | Les facteurs personnels (résilience, estime de soi..) | 3         |
| 4      | Les attentes par rapport au projet                    | 4         |
| 5      | Représentation du type de leadership                  | 5         |
| 6      | Les pratiques et outils de management                 | 6.7.10    |
| 7      | La représentation de la concertation                  | 8.11.12   |
| 8      | Les différentes formes de soutien                     | 9         |

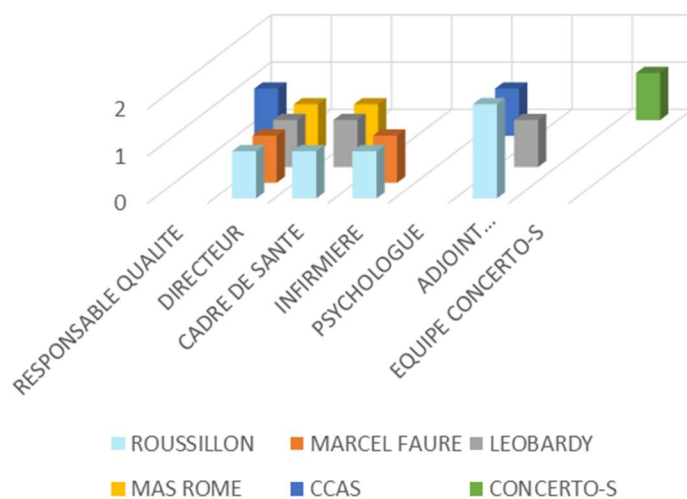
## Annexe 4

Figure 2 : 4 catégories de discours émergentes des entretiens exploratoires

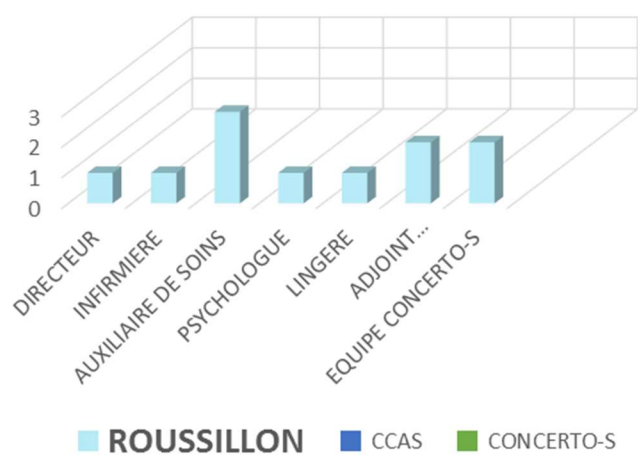


## Annexe 5

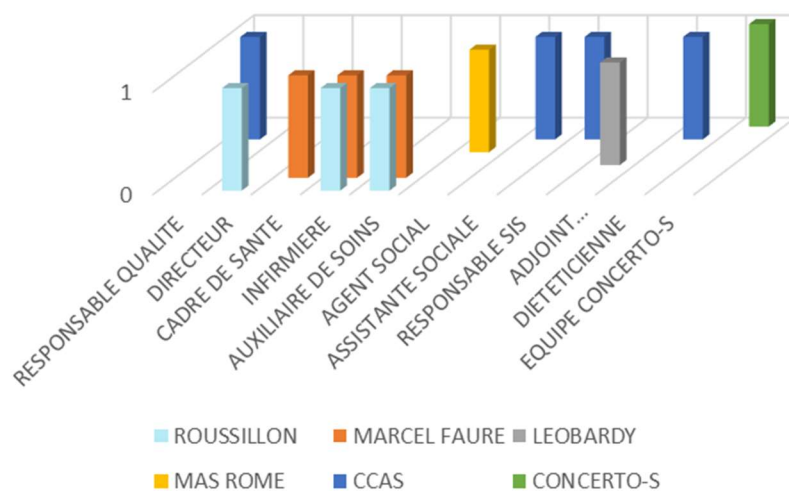
### 16 septembre 2016 - COPIL définition des ateliers



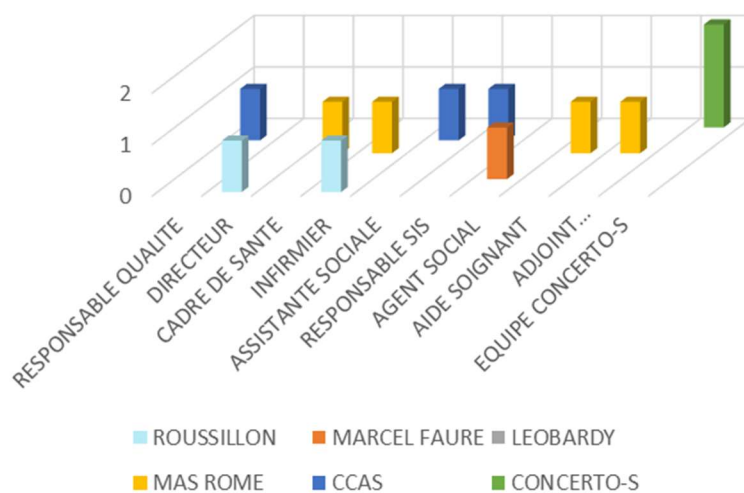
### 14 septembre 2016 - Traduction de la démarche Concerto-s auprès des agents



### 10 novembre 2016 - ATELIER 1

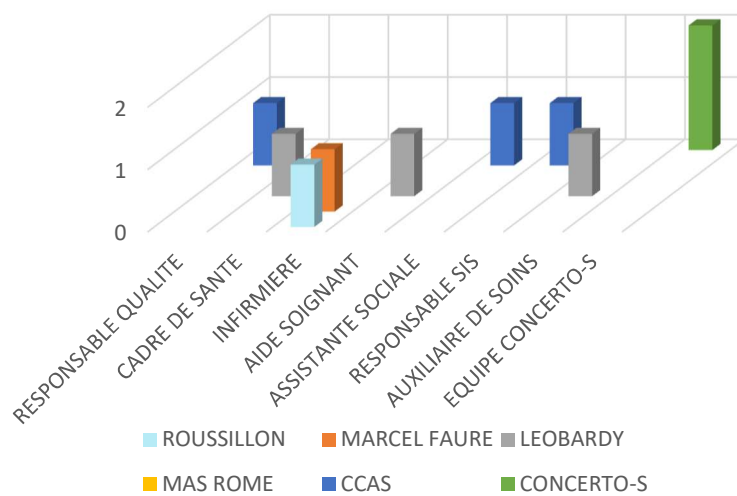


### 19 septembre 2017 - ATELIER 2

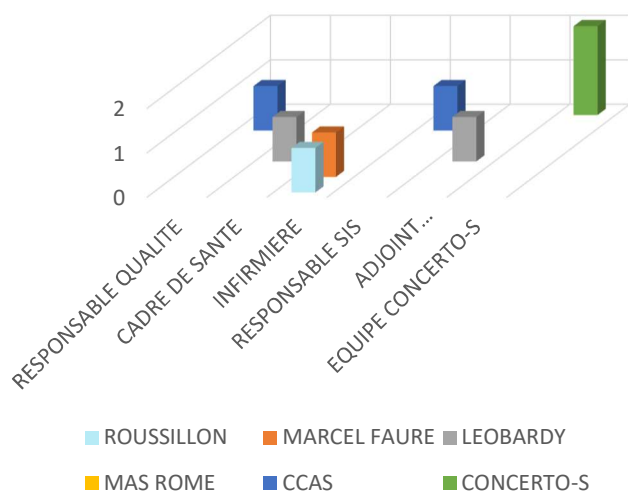




### 17 octobre 2017 - ATELIER 3



### 29 mai 2018 - ATELIER 3



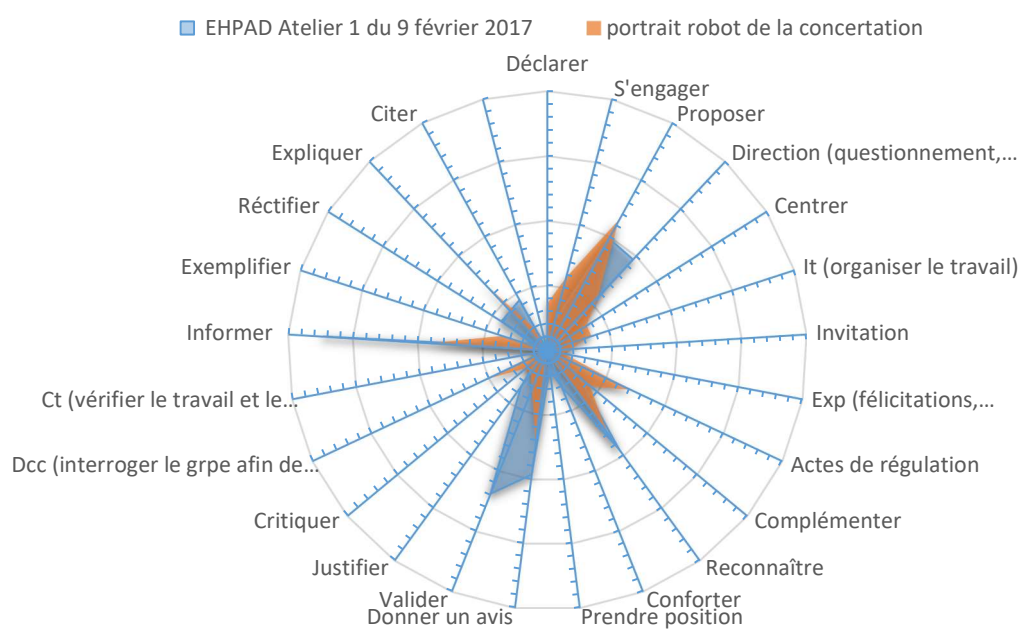
## Annexe 6

### Superposition du portrait-robot de la concertation et des séances de travail menées dans les EHPAD

■ Portrait-robot de la concertation

■ Atelier EHPAD

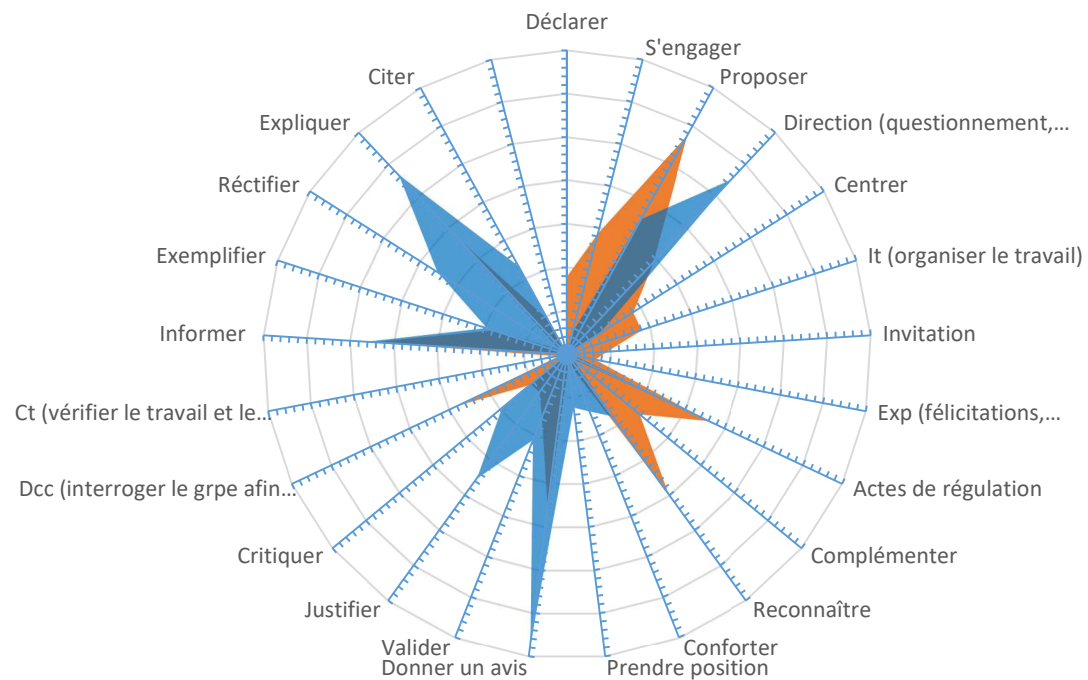
#### ATELIER 1 du 9 février 2017



### ATELIER 3 du 6 Avril 2017

■ portrait robot de la concertation

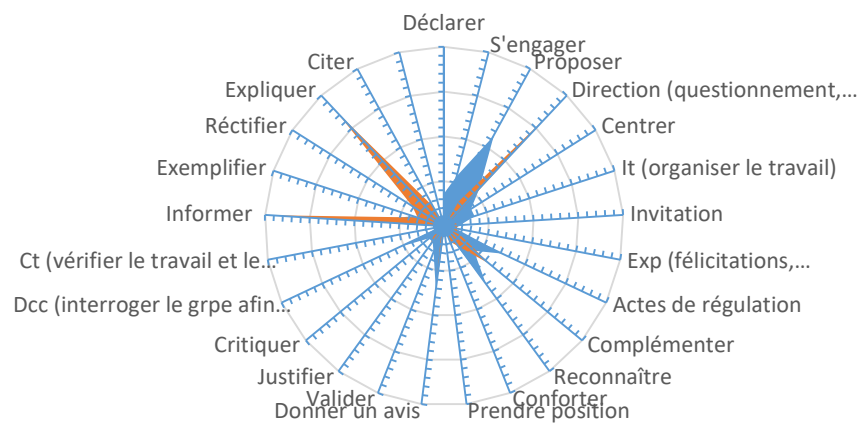
■ EHPAD Atelier 3 du 6 avril 2017



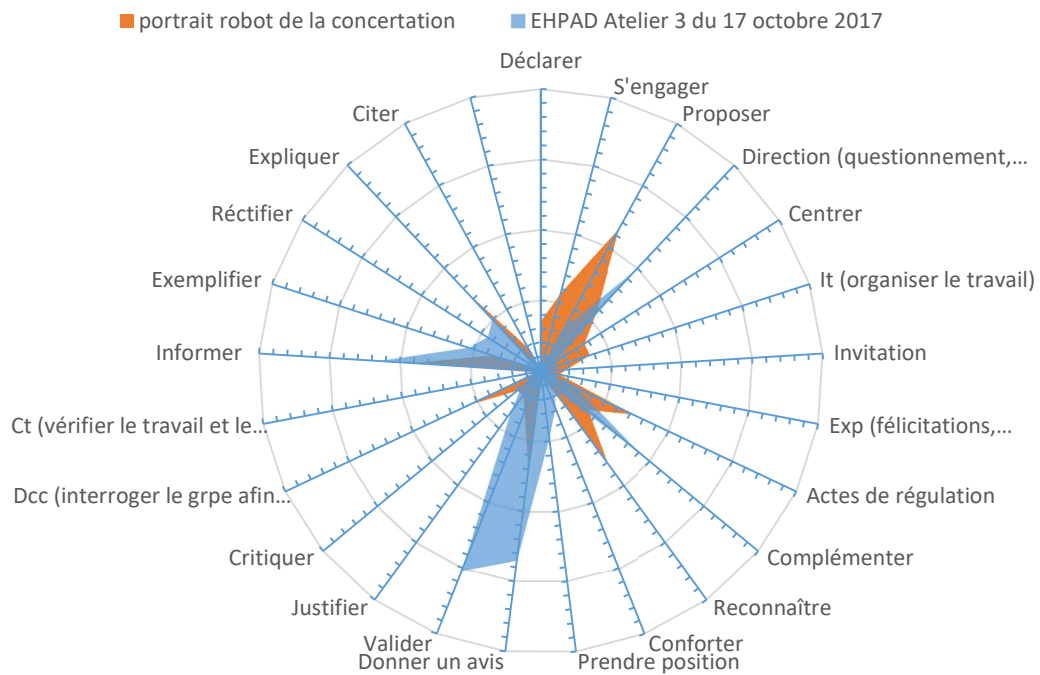
### EHPAD atelier 3 - juin 2017

■ portrait robot de la concertation

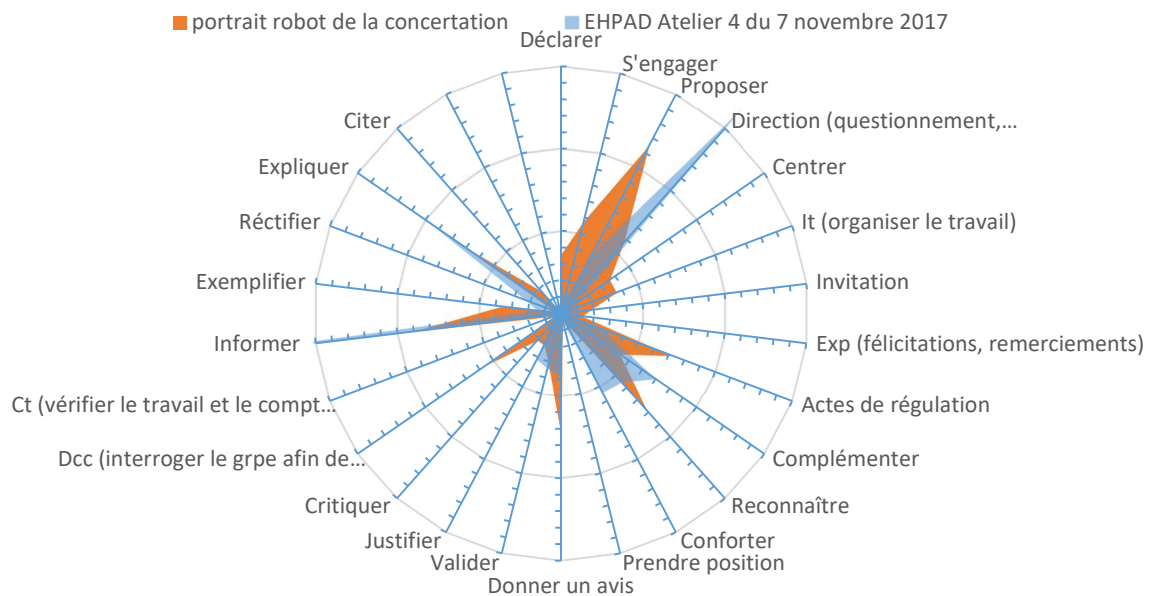
■ EHPAD atelier 3 juin 2017



### ATELIER 3 du 17 octobre 2017



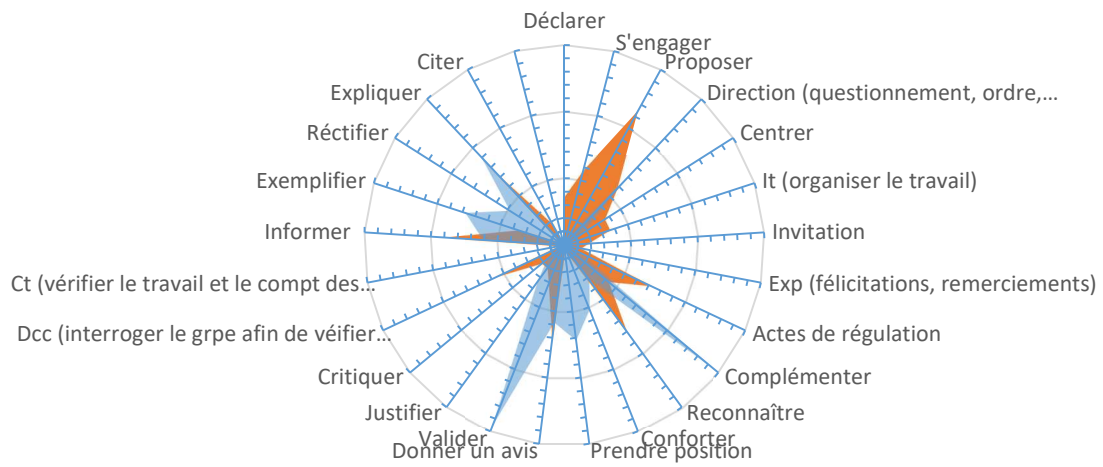
### ATELIER du 4 du 7 novembre 2017



### ATELIER 3 du 28 mars 2018

■ portrait robot de la concertation

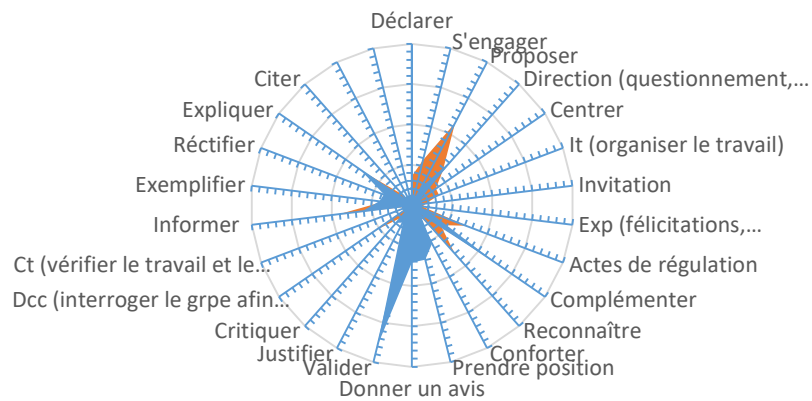
■ EHPAD Atelier 1 du 28 mars 2018



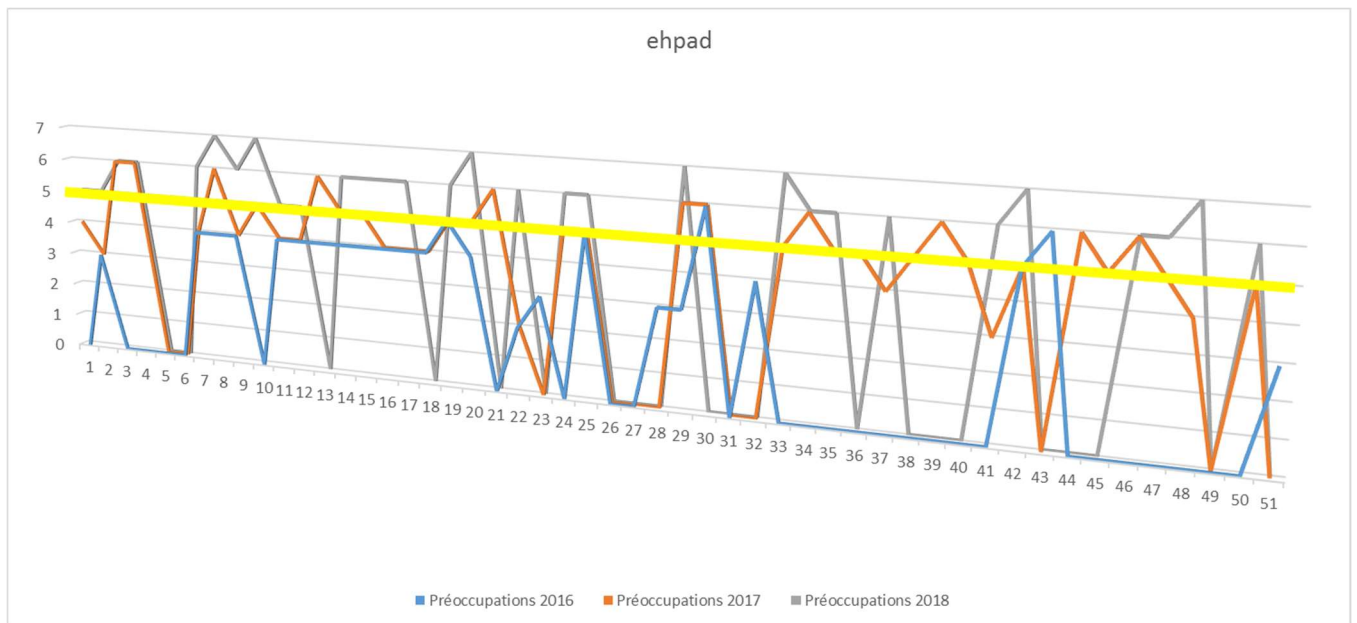
### EHPAD atelier 3 du 29 mai 2018

■ portrait robot de la concertation

■ EHPAD atelier 3 du 29 mai 2018



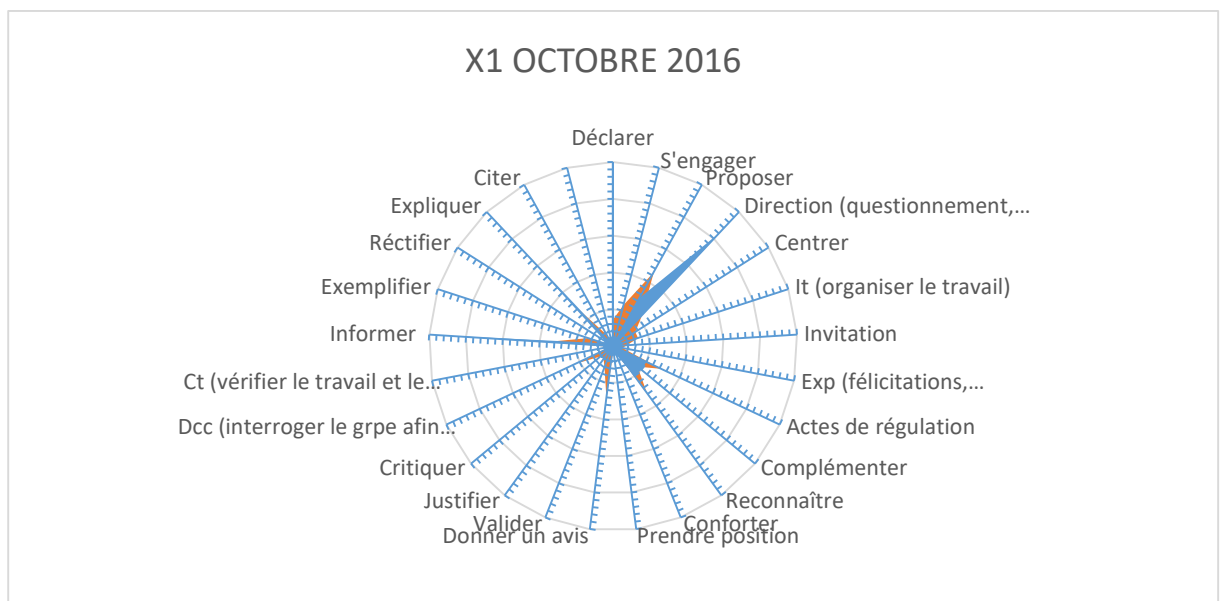
## Annexe 7



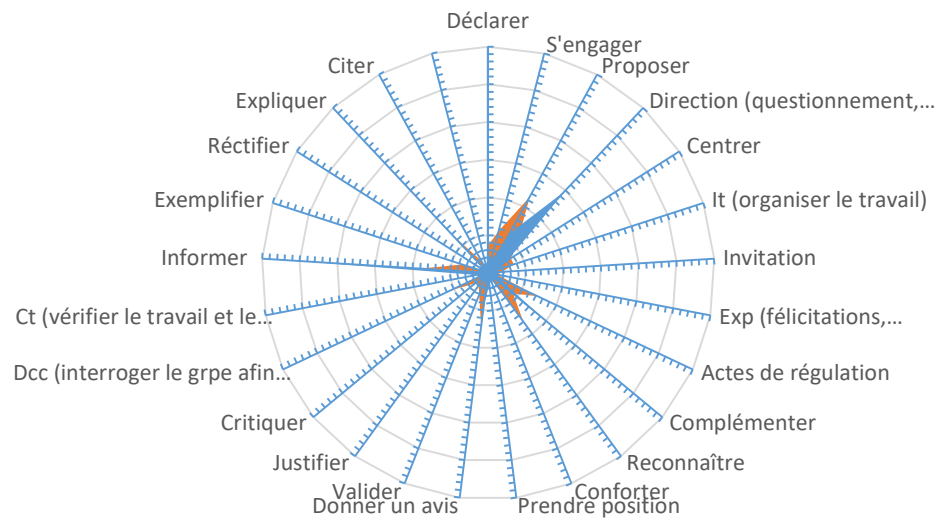
## Annexe 8

### Superposition du portrait-robot de la concertation et du dialogue de gestion

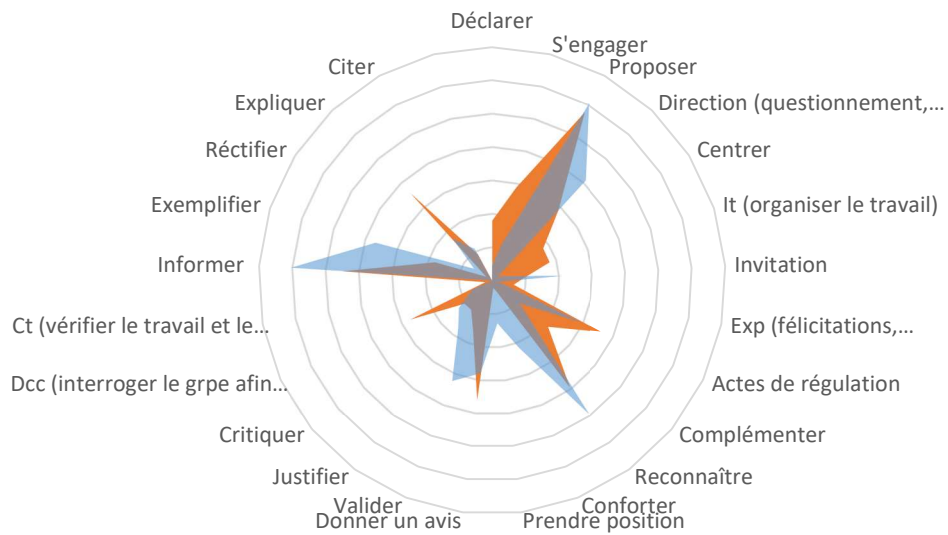
- Portrait-robot de la concertation
- Dialogue de gestion



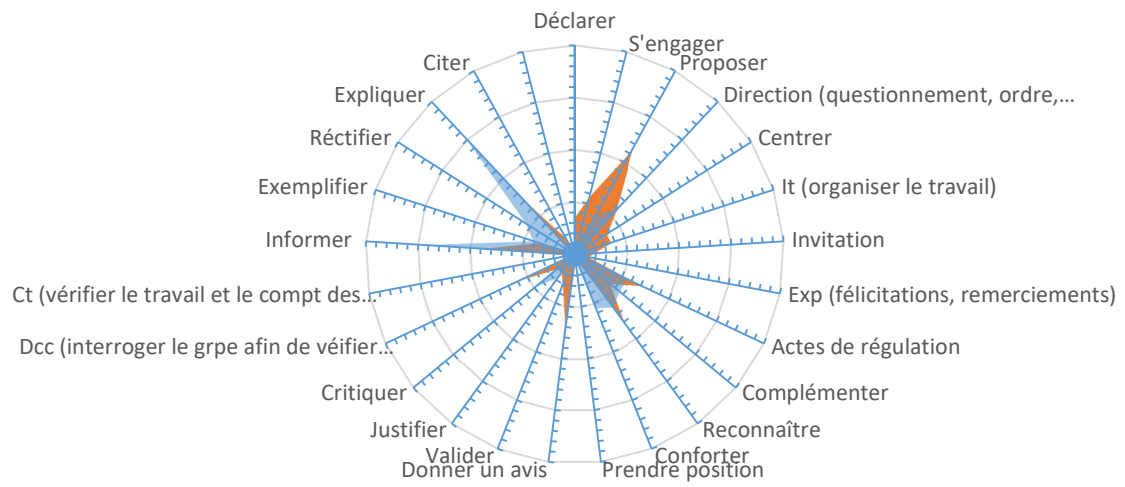
## X 2 2016



## X3



**X4**

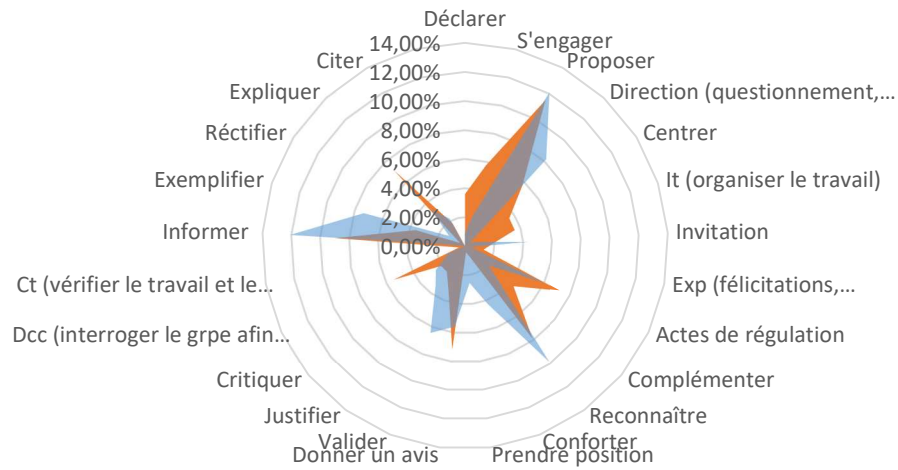




## Annexe 9

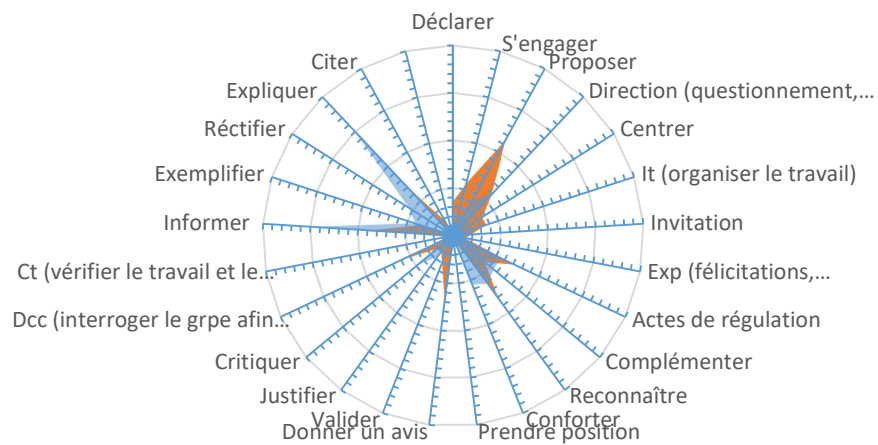
### X5 2017

■ portrait robot de la concertation

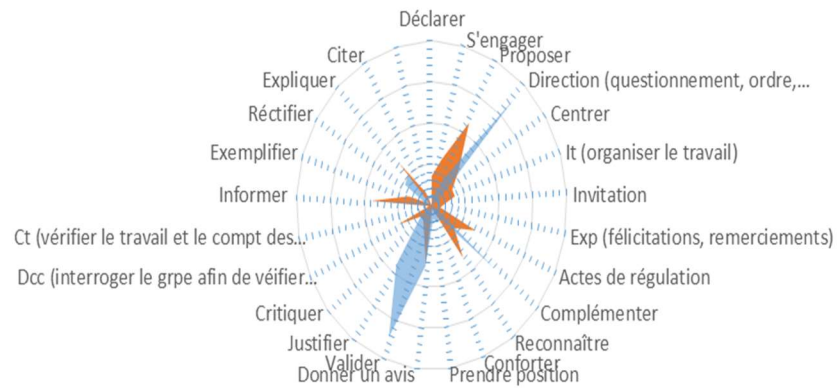


### X6 2017

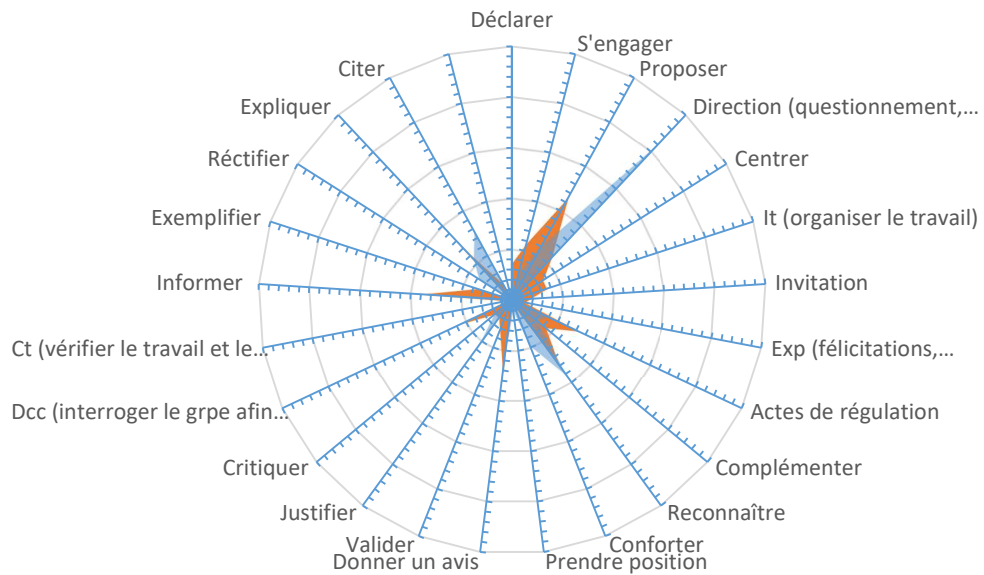
■ portrait robot de la concertation ■ P25 2017



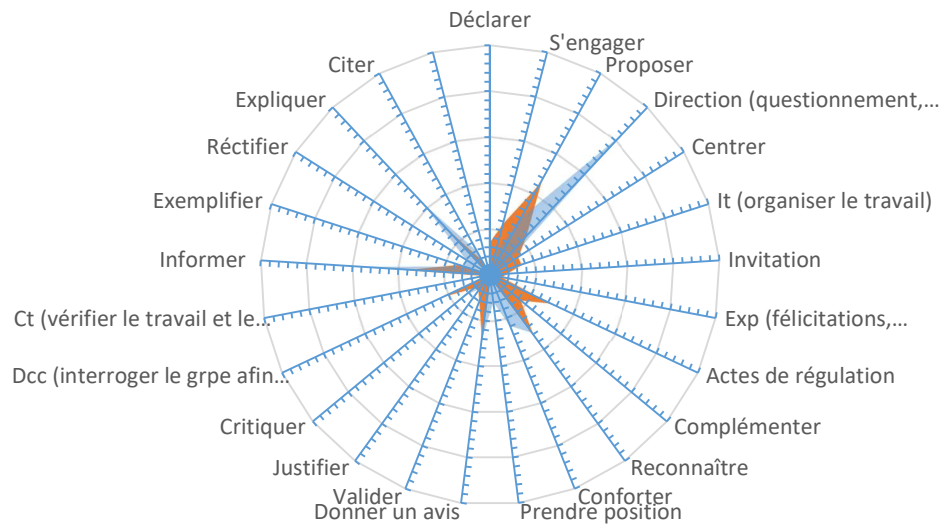
X2 2017



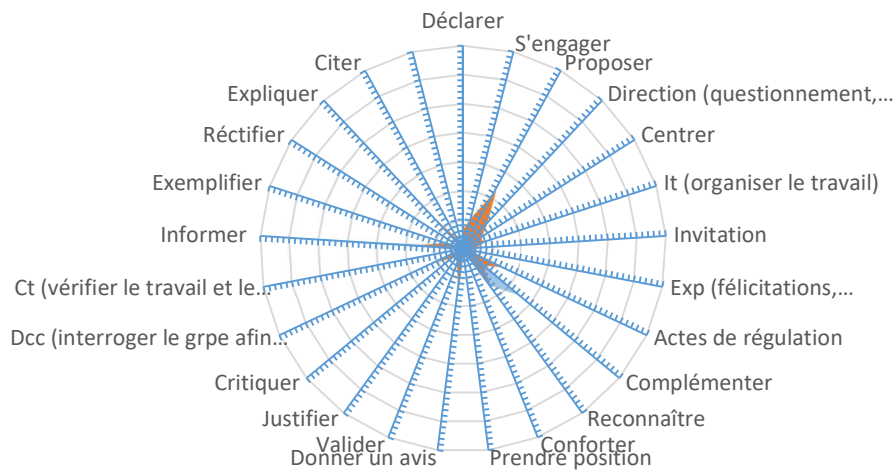
X3 2017



## X 4 2017



## X7 ET X 8 2018



### Annexe 10

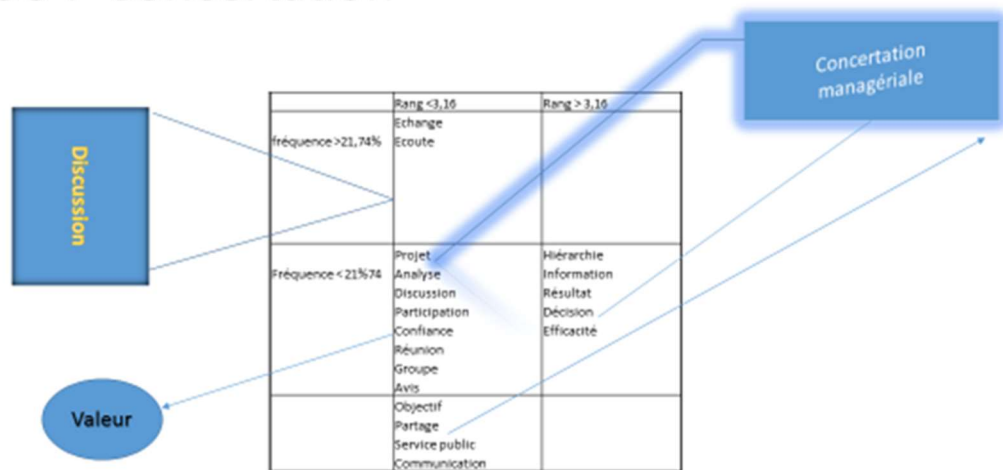
#### Analyse prototypique des coordonnateurs de programmes sur les inducteurs coordonnateurs et concertation

| n = 18             | Rang < 3,03                                                                       | Rang > 3,03                         |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| fréquence > 23,52% | Transversalité                                                                    |                                     |
| Fréquence < 23,52% | Rigueur; animateur;<br>dialogue ; budget ;<br>arbitrage ; politique<br>budgétaire | Finances ; échange ;<br>cohérence ; |

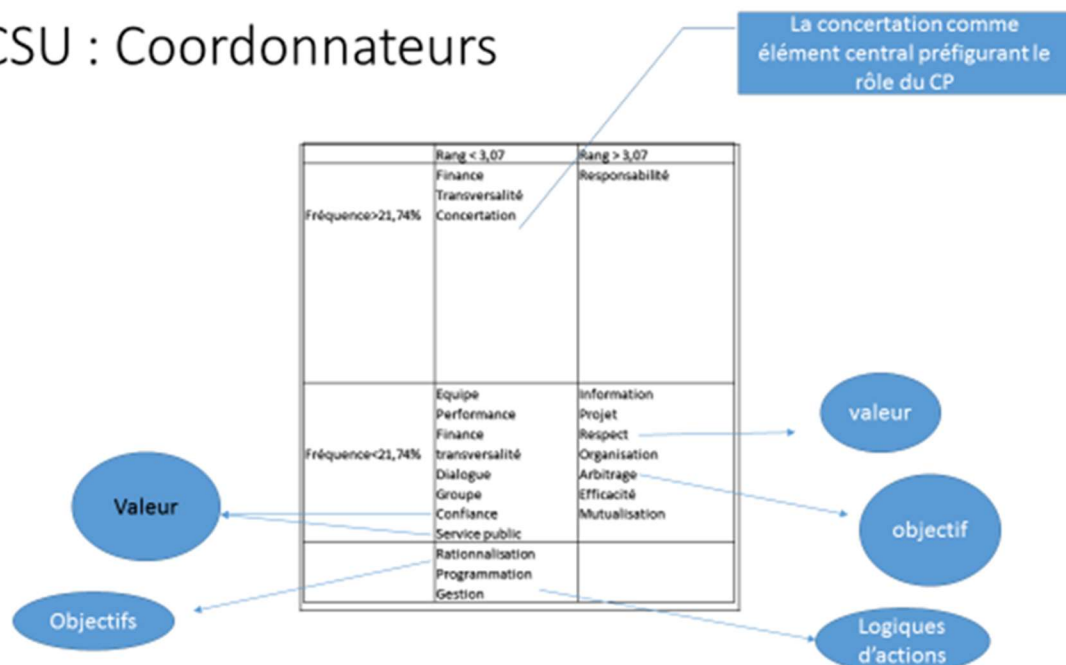
| N = 18             | Rang < 3,153                                                   | Rang > 3,153                                     |
|--------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| fréquence > 23,52% | échange;dialogue;<br>Compréhension;<br>écoute                  |                                                  |
| Fréquence < 23,52% | information; cohésion ;<br>partage; animation;<br>discussion ; | réunion ; bienveillance;<br>temps ; restitution; |

Analyse prototypique des cadres des services utilisateurs sur les inducteurs coordonnateurs de programmes et concertation

## CSU : Concertation

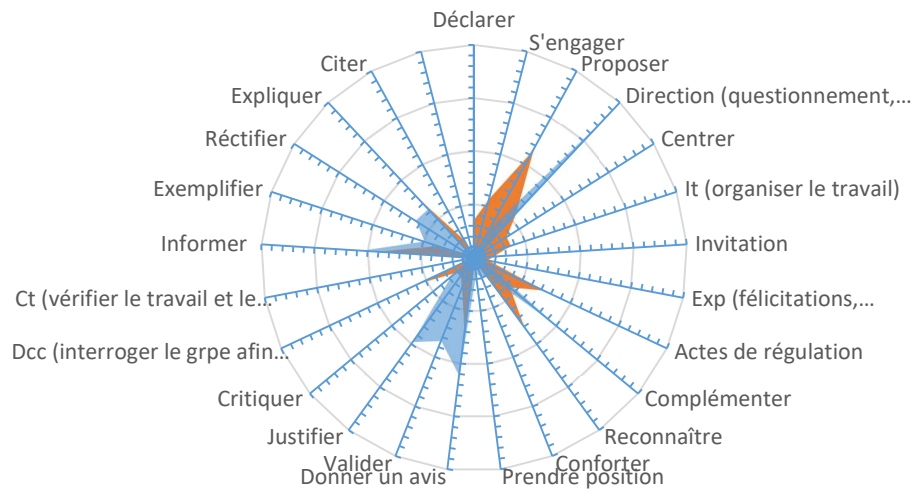


## CSU : Coordonnateurs

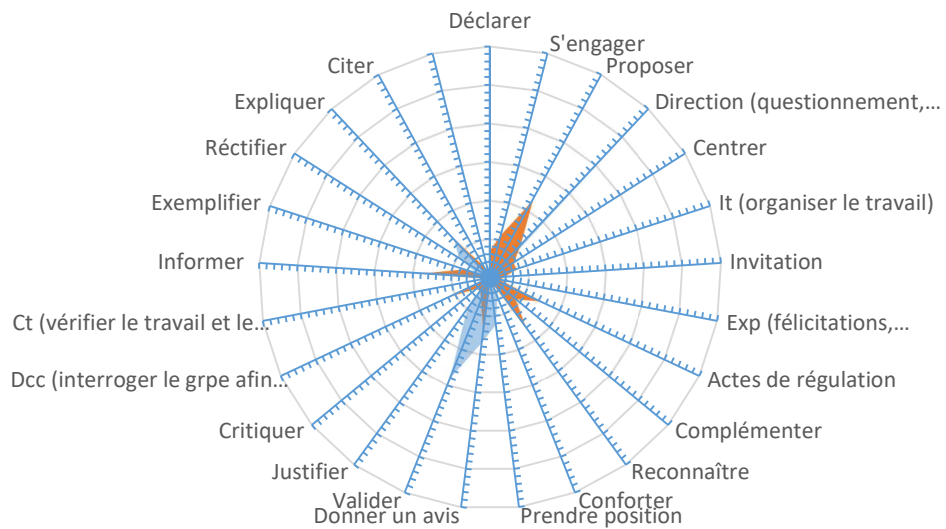


## Annexe 11

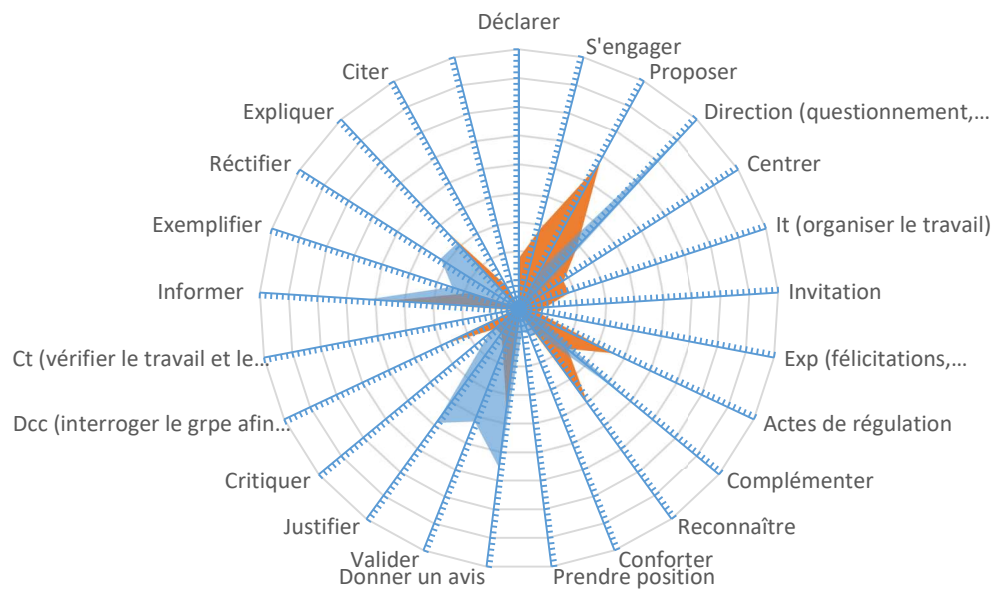
### X 3 2018



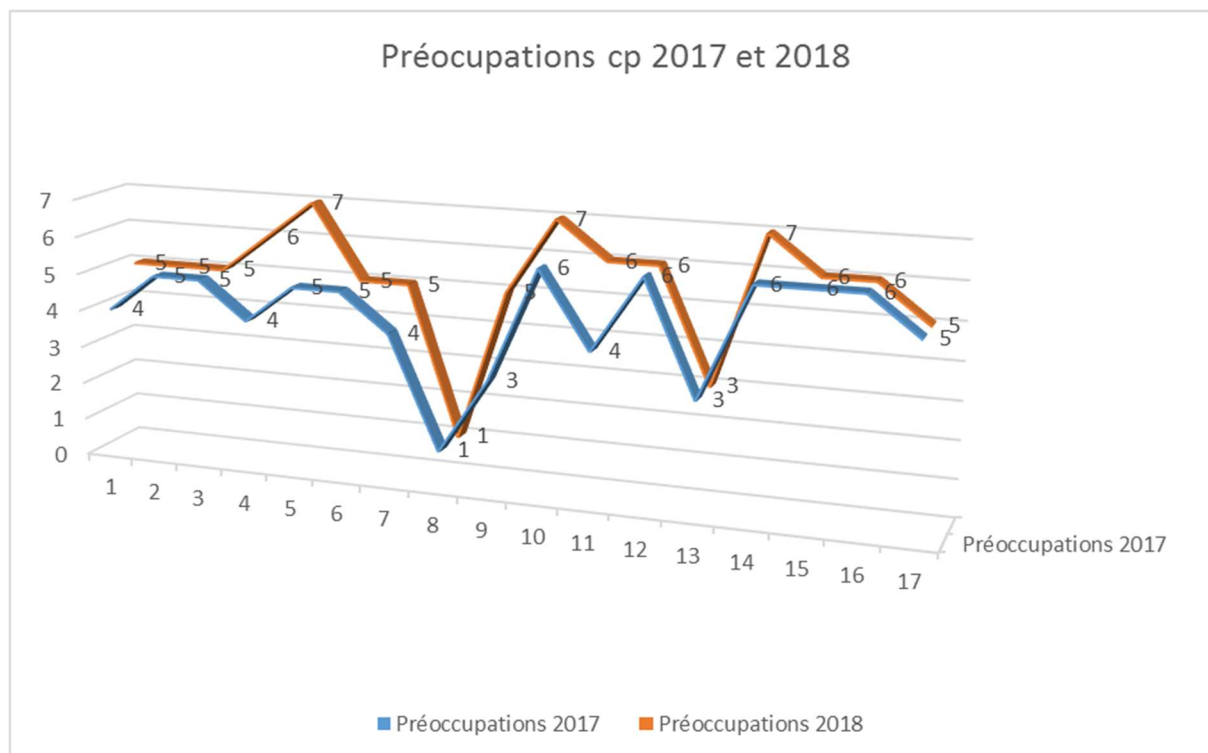
### X 4 2018



X9



## Annexe 12



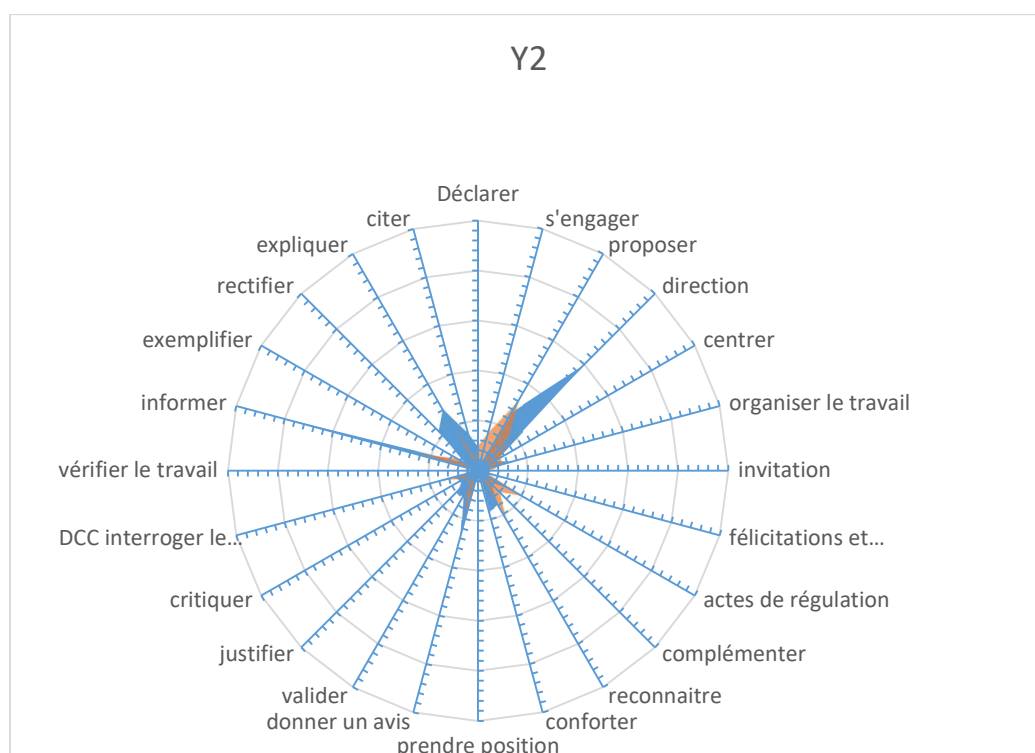
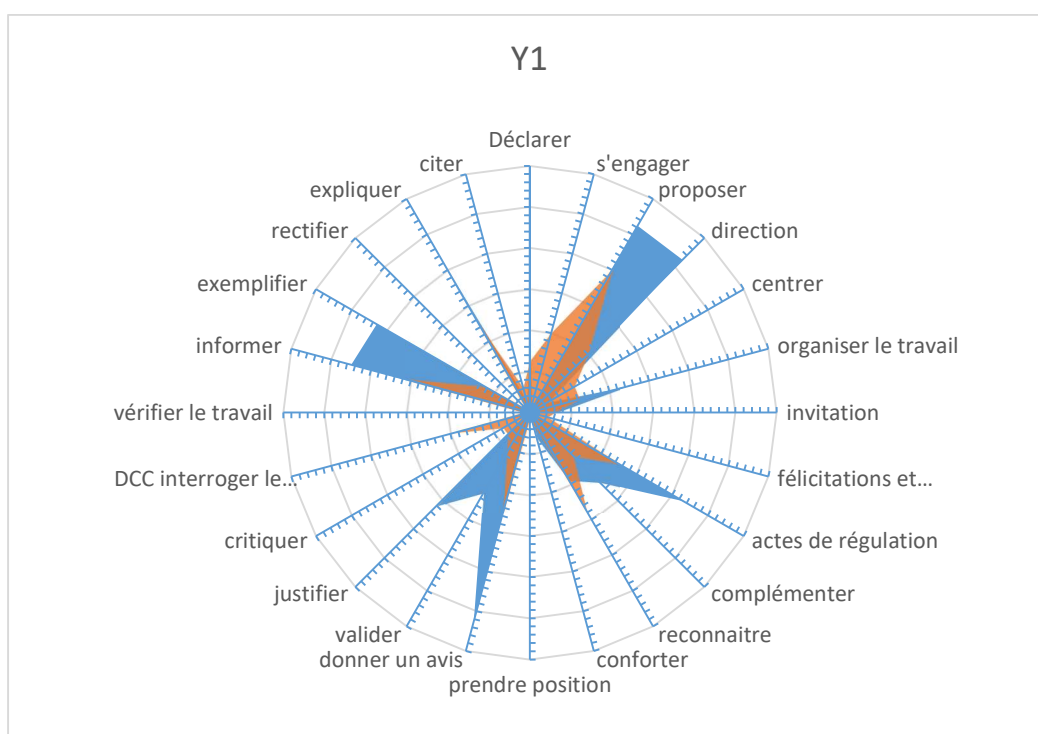


## Annexe 13

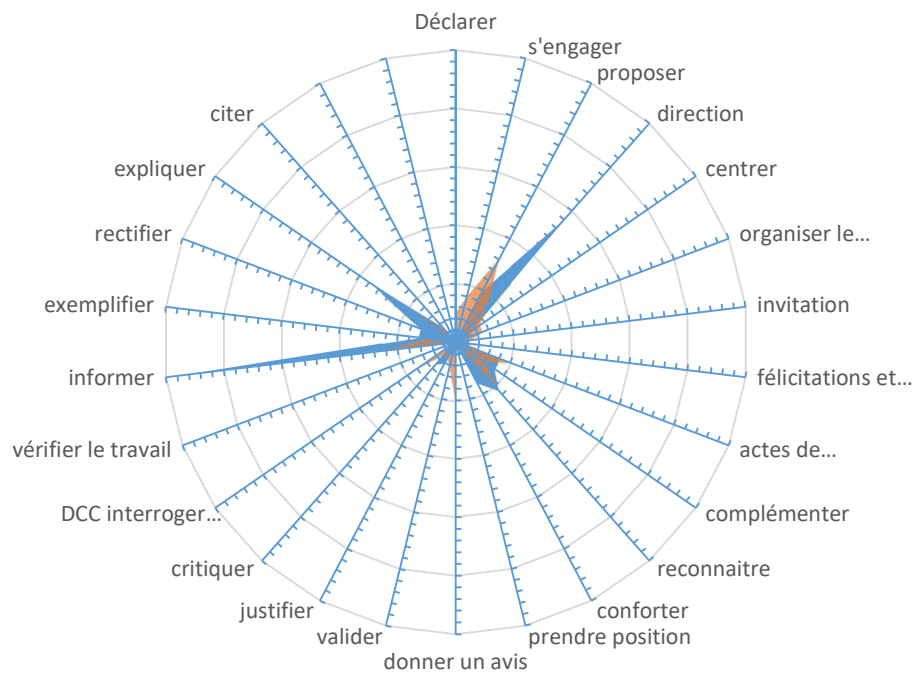
### Superposition du portrait-robot de la concertation et direction de la culture

■ Portrait-robot de la concertation

■ Direction de la culture



Y3



**1<sup>er</sup> Domaine : Vivre ensemble, tolérance, mélange**

| Termes | Constat                                                                                                                                                        | Atteinte mixité | Objectifs/ Solutions  | Actions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Age    | <p>Toutes les tranches d'âge sont représentées dans les ateliers</p> <p>Les tranches d'âge ne sont pas toutes représentées au niveau des agents de service</p> | A améliorer     | Programmation ; tarif | <p><b>Tarif</b> : Revoir les délibérations, mettre en place les coefficients familiaux (voire conservatoire).</p> <p><b>Ateliers</b> : Système de tranches identiques au conservatoire.</p> <p><b>Programmations</b> : <b>Spectacles</b> : Attirer les jeunes (enfants et ados) -&gt; diversifier la programmation (pas de programmations attractives pour les moins de 25 ans) : études de terrain (Vues youtube, travail avec des consultants, aller à la rencontre des jeunes (collèges, lycées)).</p> <p><b>Ateliers</b> : Revoir le budget alloué aux ateliers (voire budget direction jeunesse).</p> <p>Revoir phénomènes de « parasitage » entre animations (ex direction jeunesse : activités gratuites (sportez-vous bien) vs ateliers payants C.C.M.</p> <p>Développer les activités dans les écoles.</p> <p>Organiser des stages (exemple une semaine) pour extraire les jeunes de leur milieu.</p> <p>Questionnaire de satisfaction auprès des jeunes sur les spectacles proposés et souhaits.</p> |

| Termes   | Constat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Atteinte mixité | Objectifs/ Solutions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Actions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Handicap | <p>Accueil par le biais des associations.</p> <p>Manque de maîtrise pour les intervenants, manque les codes pour aider ou répondre.</p> <p>Efforts mais se sentent parfois impuissants, un peu lourd à gérer.</p> <p>Exemple : parfois trop de mixité limite la mixité. (Cas particulier). Bon suivi avec « l'APAJH », au niveau des jeunes manque de communication.</p> | Plutôt correct  | <p>Manque de formations pour les intervenants et l'accueil, (comment intégrer l'intervenant dans le groupe).</p> <p>Plus de communication entre les éducateurs.</p> <p>Sensibilisation</p> <p>Educateurs à « l'APAJH » en mesure de former ? (deal en contrepartie de l'accueil) --&gt; modules de formation pour les intervenants.</p> <p>L'objectif est-il de permettre aux personnes handicapées de voir autre chose que le handicap ?</p> <p>Travail à faire sur l'échange, autant à apprendre pour les handicapés que nous avons à apprendre d'eux.</p> | <p>Sensibilisation des intervenants par les éducateurs à certaines méthodes pour que les intervenants puissent aborder le handicap (comportements à avoir vis-à-vis du public handicapé, techniques, etc...).</p> <p>Nécessité de faire participer l'accueil et les animateurs aux formations (journées d'échange avec les éducateurs).</p> <p>Formations sur la base du volontariat avec les IME.</p> |

| Termes       | Constat                                                                                                                                                                  | Atteinte mixité                                                                                                                 | Objectifs/ Solutions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Actions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Multiculture | <p>Jean Moulin et Jean LeBail oui.</p> <p>Jean Gagnant en amélioration.</p> <p>Jean Macé non.</p> <p>De plus en plus de mixité au niveau des ateliers (Jean Moulin).</p> | <p>A améliorer, problème des associations de quartier.</p> <p>Non atteint au niveau des spectacles excepté le jeune public.</p> | <p>Travail à développer avec les enseignants et les associations de quartier (complémentarité des propositions).</p> <p>Mixité aussi dans les spectacles : « Appel du pied » tant sur les ateliers que sur les spectacles : exemple : « hip-hop » âge et milieux sociaux brassés.</p> <p>Faire des spectacles d'appel aux nouveaux publics -&gt;ce qui entraînera plus de mixité.</p> <p>Spectacles avec une ou deux têtes d'affiches (gens connus). L'appel fait qu'on attire des gens dans un lieu.</p> <p>Travail à faire entre ateliers et spectacles, il faudrait permettre ce travail (exemple créer un tarif particulier).</p> <p>Spectacle qui plaît à la majorité des gens.</p> <p>Passer par le biais de relais (associations, médiations) pour retenir le public.</p> | <p>Poste relations publiques.</p> <p>Présentation de saison également pour les ateliers.</p> <p>Poste de relations publiques nécessaire au sein des centres culturels pour parler des ateliers et spectacles.</p> <p>Développer d'autres missions (ex : visites de collègues) pour les animateurs/trices d'accueil : sortir du bureau.</p> |

| Termes      | Constat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Atteinte mixité                                                                                                                                                                                                   | Objectifs/ Solutions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Actions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Intégration | <p>Visite des C.C.M. pour le public.</p> <p>Pas d'intégration au niveau du personnel.</p> <p>Intégration difficile pour les jeunes (niveau personnel).</p> <p>On ne parle jamais des ateliers, uniquement des spectacles.</p> <p>Au niveau du renouvellement pas facile d'intégrer les nouveaux arrivants aux ateliers de septembre.</p> <p>Quelque chose qui bride la mixité -&gt; trame générale, uniformisation des C.C.M alors que ceux-ci remplissent des fonctions différentes.</p> | <p>Séances d'essai pour le public.</p> <p>Possibilité pour le public de payer le dernier trimestre.</p> <p>Mois de mai pour le mois de découverte.</p> <p>Mixité peu représentée sur l'ensemble du personnel.</p> | <p><b>Public :</b></p> <p>Revoir le séquençage des trimestres. Délibérations : revoir les tarifs, calculer le nombre de séances.</p> <p>Plus de communication sur le mois de découverte.</p> <p>Augmenter les visites des C.C.M (ateliers, spectacles) organisées avec les équipes techniques.</p> <p>Montrer au public la diversité des choses en C.C.M.</p> <p>Vis-à-vis du renouvellement : problème de discours (communication) : ancien discours à renouveler (nouvelle image des C.C.M dans l'ensemble à créer).</p> <p>=</p> <p>Campagne de publicité des C.C.M à créer.</p> <p><b>Personnel:</b></p> <p>Faciliter l'intégration des jeunes au niveau du personnel.</p> <p>Identifier une personne R.H (en interne) au sein des ressources humaines qui serait en charge de faire faire le tour des C.C.M aux nouveaux arrivants.</p> | <p><b>Personnel :</b></p> <p>regrouper une fois/an l'ensemble du personnel : avant le début des ateliers (septembre) -&gt; rassembler le personnel : 1 journée obligatoire, pas nécessairement dans les centres culturels.</p> <p><b>Public :</b></p> <p>Réunions dédiées à la campagne de publicité.</p> <p>Ne pas passer par les infographistes mais campagne différente, originale, publicité « agressive ».</p> <p>Eventuellement appel à une boîte afin d'être aidé.</p> <p><b>Campagne nécessairement accompagnée d'un changement.</b></p> |

| Termes  | Constat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Atteinte mixité | Objectifs/ Solutions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Actions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oubliés | <p>Politique d'attirer les quartiers mais on ne va pas vers les ruraux.</p> <p>Problème du trajet.</p> <p>Tarif préférentiel pour Limoges.</p> <p>Adhésion chère.</p> <p>25% hors Limoges, 75% Limoges pour les ateliers.</p> <p>Les oubliés peuvent-être ceux que l'on atteint jamais : qui sont-ils et veut-on les atteindre ? (Gens avec peu de moyens, ruraux, etc...).</p> <p>Sur les spectacles mission d'ordre public -&gt; destinés à tout public.</p> <p>Les oubliés : également Jean Macé.</p> | Moyen           | <p>Atteindre personnes rurales.</p> <p>Baisser l'adhésion.</p> <p>Outils mis à disposition qu'il faut utiliser (paiement en plusieurs fois à généraliser).</p> <p>Passerelles culturelles sur les spectacles mais nécessaires aussi sur les ateliers (tarifs préférentiels pour le public ayant moins de ressources).</p> <p>Nécessité d'adapter la communication à destination du public (hors et dans Limoges), car les oubliés sont fonction de la communication.</p> <p>Problème d'identification des C.C.M, changer par exemple le nom du C.C.M dans le cadre du projet d'établissement; nom qui identifierait vraiment les C.C.M : une seule entité, un seul nom.</p> | <p>Paielements en plusieurs fois avec paielements automatiques.</p> <p>Carte familiale.</p> <p>Adhésion : trouver une solution (exemple : baisser l'adhésion au niveau hors Limoges -&gt; 25 euros et augmenter le prix des activités ; Conserver l'adhésion uniquement pour les personnes qui ne font qu'une activité auprès des associations ; Dégressif en fonction du nombre d'activités ; Tarif unique...).</p> <p>Campagne publicitaire.</p> |

| Termes          | Constat                                                                                                                                                                                                              | Atteinte mixité                                                                                                                              | Objectifs/ Solutions                                                                                                                                                                                                       | Actions                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sexe            | <p>Plus de femmes que d'hommes (public).</p> <p>80% de femmes en ateliers.</p> <p>Veut-on faire des ateliers pour pallier le manque de mixité ?</p> <p>Quelle est la ligne directrice ? (Accès sur le culturel).</p> | <p>Spectacle mixité atteinte.</p> <p>Personnel : Mixité atteinte.</p> <p>Manque d'ouverture des hommes qui sont plus accès sur le sport.</p> | <p>Attirer plus d'hommes aux ateliers.</p> <p>Exemple : proposer des ateliers particuliers.</p> <p>Mais nécessité de revoir la rémunération des intervenants pour faciliter leur attraction (<b>objectif général</b>).</p> | <p><u>Développer les ateliers</u></p> <p>(Détourner le problème de la rémunération des intervenants en établissant un partenariat avec les associations -&gt; stage week-end (mise en lumière des associations et attraction du public).</p> <p>Campagne publicitaire</p> |
| Communautarisme |                                                                                                                                                                                                                      | <p>Mixité atteinte pas de communautarisme.</p>                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                           |



|         |                                    |                                        |  |  |
|---------|------------------------------------|----------------------------------------|--|--|
| Laïcité | Question de gestion de la laïcité. | Neutralité -> devoir de fonctionnaire. |  |  |
|---------|------------------------------------|----------------------------------------|--|--|

**2<sup>ème</sup> Domaine : *Accessibilité***

| Termes   | Constat                                                                                                                                                                                                               | Atteinte mixité                                                                                                                                                                                                                                             | Objectifs/<br>Solutions                                                                                                                                                                                                               | Actions                                                                                                                                                                  |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Handicap | <p>Jean moulin correct, Jean le bail (à améliorer problème des sanitaires à l'étage).</p> <p>Jean gagnant et Jean Macé (problèmes d'accès à l'accueil) + possibilité d'accueil PMR dans les salles de spectacles.</p> | A améliorer ++                                                                                                                                                                                                                                              | accessibilité des bâtiments, matériellement                                                                                                                                                                                           | <p><b>Etude en cours</b></p> <p><b>Consultation des équipes nécessaire (ensemble du personnel), concerter les équipes pour les aménagements.</b></p>                     |
| Accueil  | Conception et localisation des accueils. Manque d'informations, d'organisation, de transparence et de communication (Jean Gagnant).                                                                                   | <p>A développer.</p> <p>Pluralité du public accueilli (pluralité intéressante au niveau des accueils, regroupe diverses compétences en fonction des agents. Intégrer, faire participer au maximum les agents de l'accueil (réunions...) (Jean Gagnant).</p> | <p>Réflexion à mener sur la localisation et la conception /actions quartiers.</p> <p>Réunions de coordination (Jean gagnant).</p> <p>Réunion C.C.M accueil<br/>=<br/><b>Informez les accueils pour que les accueils informent</b></p> | <p>Prise de relais de poste pour remplacer les personnes à l'accueil.</p> <p>Mise en place de référents sur certains outils (formations), exemple : agendas outlook.</p> |

| Termes       | Constat                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Atteinte mixité | Objectifs/ Solutions                                                                                                                          | Actions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tarification | <p>Trop complexe : 2 sortes : ateliers spectacles et tarification de salle (location).</p> <p>Spectacles plus justes que les ateliers.</p> <p>Sur les ateliers on ne tient pas compte des revenus.</p> <p>Tarifs inabordables aux moins riches.</p>                                             | Partiellement   | <p>Consultation des équipes lors des délibérations. (Travail en amont sur les délibérations</p> <p>Tarification en fonction des revenus.</p>  | (Voir oubliés)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Horaires     | <p>(Evoqués au moment de la G.T.T, nouveaux cadres horaires ne correspondent pas à la réalité du métier (exemple : spectacles)).</p> <p>-Tranches horaires préférées pour les usagers : 17h-22h. -&gt;Problèmes de salles (nombre).</p> <p>Horaires journées spectacle ne fonctionnent pas.</p> |                 | <p>Besoin de plus de souplesse.</p> <p>Manque de places sur le créneau 17h 22h (sur les tranches horaires où les gens travaillent moins).</p> | <p>Trouver un juste milieu, flexibilité mais avec un personnel suffisant pour éviter la sur-sollicitation.</p> <p>Besoin d'une harmonisation des horaires de base.</p> <p>Aménagement des horaires en fonction des besoins.</p> <p>Nécessité d'une consultation des équipes -&gt; faire un bilan.</p> <p>Réactualiser la G.T.T.</p> |

| Termes        | Constat                                                                                                 | Atteinte mixité | Objectifs/ Solutions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Actions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Communication | <p>Manque de communication sur les ateliers.</p> <p>Manque global de communication interne/externe.</p> |                 | <p>Nouveau support de communication.</p> <p>Aborder des thèmes spécifiques adaptés aux différents corps de métiers.</p> <p>Rendre efficace les réunions, impliquer les corps de métiers en fonction des thèmes abordés.<br/>Définir un ordre du jour précis.</p> <p>C.R., plus de diffusion aux agents ; apporter des réponses aux questions.</p> <p>Plus de transversalité entre les corps de métiers.</p> <p>Réserver panneaux Decaux pour les ateliers plus affiches.</p> <p>Info webzine.</p> <p>Mailing.</p> | <p>Communication qui doit faire l'objet de réunions.</p> <p>Fédérer le collectif autour d'un objectif/intérêt commun (administration/accueil, équipes techniques-&gt;C.C.M, ateliers/spectacles) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plaquette unique spectacle/ateliers.</li> <li>• Rencontres organisées par la direction et obligatoires</li> </ul> <p>-&gt;Rassemblement des équipes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que les acteurs aillent à la rencontre du travail des autres acteurs (venir en renfort), comprendre l'activité de l'autre pour favoriser la communication et la compréhension.</li> </ul> |

| Termes   | Constat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Atteinte mixité                                                                                                     | Objectifs/ Solutions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Actions                         |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Social   | <p>Ateliers : Quotient familial, mais pas suffisant.</p> <p>Spectacles : passerelles culturelles.</p>                                                                                                                                                                                                                        | A améliorer (problème d'équité des tarifs).                                                                         | Tarification en fonction de la déclaration d'impôts.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | (Voir oubliés et tarification). |
| Richesse | <p>Ce que peut apporter le public au sein des C.C.M.</p> <p>Nécessité d'un minimum d'instructions pour accéder à la démocratie participative (participation du public).</p> <p>Richesse de l'échange tributaire de la proximité avec le public et du temps offert (localisation des bureaux facilitant cette proximité).</p> | <p>En phase d'être atteinte.</p> <p>Exemple : Sensibilisation de Jean Macé pour la programmation par le public.</p> | <p>Faire plus participer les adhérents, le public.</p> <p>Echanges d'idées du public (boîtes à idées), public qui contribue à l'élaboration des ateliers et des spectacles.</p> <p>Généraliser la sensibilisation du public à la méthode participative pour tous les C.C.M. Communication auprès du public vis-à-vis de cette participation possible à l'élaboration des ateliers et spectacles.</p> <p>Compte-rendu sur l'avis du public -&gt; les gens ont une réponse à leurs questions : permet d'instaurer un dialogue avec le public.</p> <p>Campagne d'informations à gérer.</p> <p>Nécessité d'un agencement (salles, bureaux, organisation) propice à cette proximité avec le public et à la richesse de l'échange et de la participation.</p> | =                               |

## Annexe 15

| Objectif                                                                      | Porteur       | Action concrète                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | CT/MT/LT   |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Communication sur la démarche</b>                                          | <b>DirCom</b> | <b>A définir</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>CT</b>  |
| <b>Conduite des projets</b>                                                   |               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |            |
| Associer les jardiniers aux projets qui les concernent                        |               | Elaboration d'un schéma de concertation sur les projets<br>N.B. : la nature de la concertation doit être distinguée en fonction du commanditaire (commande publique des élus ou choix internes). En effet, il ne s'agit pas de remettre en cause la commande publique mais de se concerter sur les manières de la mettre en œuvre, d'autant plus que la direction est souvent prestataire de service pour d'autres directions.<br>Expérimentation de ce schéma sur un projet, puis à généraliser | CT (2018)  |
| Informersur les projets de la DEVEB                                           |               | Diffuser un guide des projets annuels via les chefs de subdivision. Dès octobre                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | CT (2018)  |
| Instaurer des retours sur expérience en fin de projets (évaluation de projet) |               | Instituer des réunions de suivi de chantier et de réception de chantier, à une fréquence à définir selon les projets. Etablir un retour sur expérience une fois/an : lors de la présentation des projets retenus pour l'année à venir, faire l'analyse des projets récurrents de l'année écoulée. Pour les projets ponctuels spécifiques, temps d'échanges à formaliser juste après la réception du projet et à échéances n+1, n+2.                                                              | CT (2018 ) |
| <b>Valorisation des projets</b>                                               |               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |            |
| Valorisation dans chaque subdivision de projet-phare                          |               | Mettre en valeur un projet dont les effets pourront être durables (exposition, aménagement d'un jardin).<br>Laisser une capacité d'initiative à chaque subdivision pour des projets locaux<br>Maintien d'expositions avec pérennisation d'installations<br>Communication sur des projets déjà existants (identifier les projets phare) :                                                                                                                                                         | CT (2019)  |

|                                                                                |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |
|--------------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|                                                                                |  | faire savoir (exemple des ruches à l'Evêché)<br>Facebook espaces verts                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |              |
| <b>Désherbage</b>                                                              |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |
| Trouver des alternatives au désherbage (des surfaces minérales et des massifs) |  | Organiser un plan d'alternative au désherbage en commençant par des expérimentations sur une subdivision et en diffusant les pratiques aux autres subdivisions<br>Prise en compte de cette problématique au moment de la conception d'un projet.<br>Travailler sur le regard/acceptation en interne et par le grand public.<br>Expérimentation<br>Rapide<br>Diffusion à l'automne                                                                                                                                                                                                                                  | CT (2019)    |
| <b>Qualité d'accueil des espaces verts</b>                                     |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |
| Limiter le temps passé sur la propreté                                         |  | Plan propreté avec (1) caractérisation des espaces en fonction de leurs usages et degrés de propreté et (2) expérimentation d'aménagement de certains espaces verts sans poubelle et d'autres avec renforcement des poubelles, (3) accompagnement de cette démarche par de la communication extérieure.<br>Sensibilisation en interne pour rappeler que cela fait partie intégrante des missions du jardinier<br>Choix d'un site = zone de test pour le cas « sans poubelle » ?<br>+ accompagnement des installations telles que les zones à barbecues.<br>Court terme<br>(après la prise de poste du futur agent) | CT (2019)    |
| Eviter le vandalisme autant que possible                                       |  | Identification des types de vandalisme (plantation, mobilier) et de sa périodicité puis proposition d'alternatives (mobilier durable, changement de la nature des espaces, décalage des périodes de fleurissement...)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | CT (2018/19) |
| <b>Echanges sur les pratiques professionnelles</b>                             |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |
| Echanger avec d'autres collectivités sur des pratiques professionnelles        |  | Identifier des lieux intéressants à visiter.<br>Inviter d'autres collectivités pour échanger sur leurs pratiques<br>Les EV de la Ville d'Angers pourraient être reçus dès cette année.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | CT (2018)    |

|                                                     |                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                    |
|-----------------------------------------------------|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
|                                                     |                      | Envoyer des agents travailler dans d'autres collectivités et inversement (voir contraintes d'assurances)<br>Identifier l'enveloppe DRH dédiée pour les missions de la DEVEB.                                                                                                                                                                                       |                                    |
| Matériel                                            |                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                    |
| Expliquer le principe des marchés publics           | Laure Marliac        | Communiquer sur le travail engagé sur le matériel : référencement, évaluation de son usage, plan de renouvellement du gros et petit matériel et rappeler le coût d'entretien des matériels et les responsabilités de chacun<br>Insister sur l'adéquation mission/matériel, le SCP étant au service de la DEVEB pour l'aider à formaliser ses besoins.              | CT(2018)                           |
|                                                     | (bureau des marchés) | Quid de l'entretien du matériel .<br>Présenter au sein de chaque subdivision (et services supports) les règles des marchés publics avec un jeu de Questions/Réponses permettant de concerner les agents.<br>Automne<br>(1/2 j/subdivision)                                                                                                                         |                                    |
| Relations au sein des équipes                       |                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                    |
| Atténuer les conflits au sein des équipes           | DRH                  | Former les chefs d'équipe à la résolution de conflits                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | CT (2019)                          |
| Prévenir les accidents du travail                   | DRH                  | Analyser l'accidentologie et l'absentéisme                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | CT (2019)                          |
|                                                     |                      | Proposer des expérimentations/solutions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | CT (2019)                          |
|                                                     |                      | Suivre et analyser les indicateurs                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | MT (2019-2020)                     |
|                                                     |                      | Adapter éventuellement des solutions en fonctions des valeurs indicatives                                                                                                                                                                                                                                                                                          | MT et LT                           |
| Temps de travail                                    |                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                    |
| Anticiper la gestion des horaires par forte chaleur | DRH                  | Engager une démarche de concertation pour affiner le protocole de travail en cas de fortes chaleurs<br>Lister les contraintes et marges de manœuvre, les bénéfices et risques d'une annualisation du temps de travail<br>Veiller à une cohérence avec le reste de la collectivité<br><br>Expérimentation sur une échelle à définir (une subdivision ou l'ensemble) | CT (2019)<br><br>MT (2020 ou 2021) |



### **Les croyances et les valeurs**

- ★ Qu'est-ce qui est au centre du discours de la collectivité ? Existe-t-il des valeurs affichées, promues par la collectivité ? La concertation en fait-elle partie ? Y-a-t-il des écarts entre les valeurs affichées et les comportements ?
- ★ Comment définiriez-vous la concertation ? Quelles en seraient les conditions nécessaires ? A l'inverse, qu'est ce qui relèverait pour vous de la 'fausse concertation' ?

### **Les mythes de la collectivité**

- ★ Autour de quoi la collectivité communique-t-elle de façon institutionnelle ? Que met-elle en avant et auprès de qui ?
- ★ Quels projets vous semblent incarner le mieux la pratique de la concertation au sein de la collectivité ? A l'inverse, quels projets vous semblent incarner le moins la pratique de la concertation au sein de la collectivité ?

### **Les symboles**

- ★ Quels sont les principaux symboles de la concertation au sein de la collectivité de Limoges ? Quels seraient ceux à développer ?

### **Les rituels et les routines**

- ★ Quels sont au quotidien les événements sociaux qui contribuent à renforcer la concertation ? (séminaires, opportunités de se mobiliser sur des projets transversaux, réunions annuelles, etc.)
- ★ Comment les acteurs sont-ils sensibilisés à la concertation ?

### **Les tabous culturels**

- ★ Quels sont les sujets sensibles pour la collectivité ?
- ★ En quoi cela impacte-t-il la possibilité de mettre en place un processus de concertation ?

### **Les pratiques de concertation**

- ★ Quels sont les principaux critères de gestion auxquels l'équipe de direction est attentive ?
- ★ Quels dispositifs d'animation permettent aujourd'hui de mettre en place la concertation (CODIR, réunions de service, etc.) ? Quel regard portez-vous sur leur efficacité ? Sur ce qui pourrait être amélioré ?
- ★ De quels moyens disposez-vous pour mettre en place la concertation au sein de vos équipes : formation, accompagnement, soutien hiérarchique, outils, etc. ? Quels axes d'amélioration pourrait-on envisager dans ce cadre ?
- ★ Quel rôle jouent / pourraient jouer les pratiques RH dans le développement de la concertation (intégration, formation, mobilité, etc.) ?
- ★ Qu'est ce qui serait susceptible de provoquer une rupture dans le processus de concertation ?

### **Organisation**

- ★ L'organisation actuelle de la collectivité favorise-t-elle la concertation ?
- ★ La collectivité vous semble-t-elle ouverte sur l'extérieur ? Quelle importance est accordée dans la concertation aux relations avec les élus ? Les organisations syndicales ? Les usagers et les citoyens ?

### **Distribution des pouvoirs**

- ★ Quels sont les acteurs qui pèsent le plus aujourd'hui dans le processus de concertation ? Pourquoi ?
- ★ Quels acteurs conviendrait-il d'impliquer davantage dans le processus de concertation ? Comment ?

