

Comment une innovation organisationnelle radicale devient-elle la référence dans l'administration publique ?

NMP et NWoW dans la fonction publique fédérale belge

Jean-Marc Vandenberg

Aout 2018

Remerciements

Je tiens sincèrement à remercier tous ceux qui ont contribué à rendre ce travail possible

Table des matières

| | |
|--|----|
| Table des matières | 3 |
| Introduction générale..... | 9 |
| Résumé de la thèse | 14 |
| Partie I. Cadre conceptuel | 19 |
| 1. Introduction | 19 |
| 2. Concepts : changement radical et introduction de nouvelles formes d'organisation du travail dans un contexte post-NMP | 22 |
| 2.1. Le New Wpriftays of Working (NWoW) | 22 |
| 2.1.1. Principes | 22 |
| 2.1.2. Effets attendus | 23 |
| 2.1.3. Influences et effets..... | 24 |
| 2.1.4. La GRH et le NWoW | 25 |
| 2.1.5. Le contrôle et l'autonomie..... | 26 |
| 2.1.6. NWoW et culture organisationnelle | 26 |
| 2.1.7. Un modèle destiné à devenir hégémonique ? | 27 |
| 2.2. Le Nouveau Management public | 28 |
| 2.2.1. Généralités | 28 |
| 2.2.2. Le NMP comme modèle..... | 29 |
| 2.2.3. Le NMP comme réforme | 32 |
| 2.2.4. Les critiques du NMP | 33 |
| 2.2.5. Hybridités et contradictions..... | 34 |
| 2.3. Le changement incrémental, le changement radical et l'innovation..... | 36 |
| 2.4. La culture organisationnelle..... | 39 |
| 2.4.1. Concept et acceptions | 39 |
| 2.4.2. La culture comme variable de gestion ? | 40 |
| 2.4.3. La culture organisationnelle et NMP | 41 |
| 3. Perspectives théoriques mobilisées | 42 |
| 3.1. Le leader public entrepreneur de réformes publiques | 42 |
| 3.1.1. Introduction | 42 |
| 3.1.2. Le leadership dans l'organisation | 43 |
| 3.1.3. Le leadership public, objet d'étude..... | 43 |
| 3.1.4. Le leader public et l'autorité politique: quelle autonomie pour le leader public ? | 44 |

| | | |
|--|---|----|
| 3.1.5. | Le leader public et la réforme publique | 48 |
| 3.1.6. | Conclusion | 49 |
| 3.2. | Le contextualisme comme cadre d'analyse du changement | 50 |
| 3.2.1. | De l'intérêt du contextualisme..... | 50 |
| 3.2.2. | Fondements..... | 50 |
| 3.2.3. | L'importance des contextes | 52 |
| 3.2.4. | Une vision culturelle, politique et idéologique..... | 53 |
| 3.2.5. | Une approche multifacette et intégrée | 54 |
| 3.2.6. | Un modèle intégré mais avec quelles méthodes ? | 55 |
| 3.2.7. | De l'utilité du contextualisme pour étudier le changement organisationnel radical dans l'administration publique belge..... | 55 |
| 3.3. | Le rapport à la règle : théorie de la régulation sociale et de la déviance | 57 |
| 3.3.1. | La règle, définition et approche | 57 |
| 3.3.2. | Déviances et transgressions | 62 |
| 3.3.3. | La règle, la déviance et le changement..... | 65 |
| 3.4. | La sociologie de l'acteur-réseau | 67 |
| 3.4.1. | Principes | 67 |
| 3.4.2. | Les étapes du processus de traduction | 69 |
| 3.4.3. | La SAR comme outil d'analyse de la mise en œuvre du processus d'innovation | 70 |
| 3.4.4. | Traduction et changement institutionnel | 73 |
| 3.5. | Les théories institutionnelles et la légitimité | 74 |
| 3.5.1. | Généralités | 74 |
| 3.5.2. | Le champ organisationnel..... | 74 |
| 3.5.3. | Le changement institutionnel..... | 75 |
| 3.5.4. | L'entrepreneur institutionnel | 75 |
| 3.5.5. | Le modèle de changement institutionnel de Greenwood, Suddaby et Hinings 76 | |
| 3.5.6. | La légitimité..... | 79 |
| 3.6. | De la complémentarité des cadres théoriques exploités..... | 84 |
| 3.6.1. | La SAR comme approche théorique centrale | 84 |
| 3.6.2. | Les liens entre processus, contextes et contenus du changement..... | 90 |
| Partie II. Résultats et discussions | | 93 |
| A. Méthodologie et démarche de recherche | | 93 |
| 1. Présentation de la démarche de recherche..... | | 93 |
| 1.1. | D'une première enquête à une question de recherche..... | 94 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 1.2. | Étapes de notre démarche de recherche | 96 |
| 2. | Positionnement épistémologique de notre recherche | 100 |
| 2.1. | Choix d'un paradigme épistémologique et ontologique | 100 |
| 2.2. | Position du chercheur et difficultés rencontrées | 102 |
| 2.3. | Synthèse | 104 |
| 3. | Structure de la recherche | 105 |
| 3.1. | Une étude de cas unique..... | 105 |
| 3.2. | Le périmètre de l'étude de cas | 106 |
| 4. | Collecte et analyse des données | 107 |
| 4.1. | Collecte des données | 107 |
| 4.2. | Analyse des données | 112 |
| B. | Résultats | 115 |
| 1. | Introduction | 115 |
| 2. | Approches des leaders publics du changement organisationnel | 115 |
| 2.1. | La règle comme élément récurrent parmi les entretiens | 116 |
| 2.2. | Trois approches du changement des dirigeants d'administrations publiques | 119 |
| 3. | Étude de cas : une innovation organisationnelle radicale dans la fonction publique belge..... | 127 |
| 3.1. | Introduction..... | 127 |
| 3.2. | Phase 1 : avant le « big-bang » | 130 |
| 3.2.1. | Les contextes du changement | 130 |
| 3.2.2. | Le contenu du projet « N » | 138 |
| 3.2.3. | Le processus du changement | 148 |
| 3.3. | Phase 2 : pendant le Big-bang..... | 161 |
| 3.3.1. | Les contextes du changement | 161 |
| 3.3.2. | Le contenu du changement | 162 |
| 3.3.3. | Le processus de changement | 172 |
| 3.4. | Phase 3 : après le big-bang..... | 179 |
| 3.4.1. | Les contextes du changement | 179 |
| 3.4.2. | Le contenu du changement | 189 |
| 3.4.3. | Le processus de changement | 200 |
| 3.5. | Synthèse de l'analyse de cas | 207 |
| C. | Discussions | 210 |
| 1. | L'approche du leader public au changement et à la règle | 210 |
| 1.1. | Quand changement et règle se rejoignent | 211 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 1.2. | Approches du leader public en matière de changement et de règle | 214 |
| 1.2.1. | Un tableau synthétique d'analyse | 222 |
| 1.3. | Approche de la règle et du changement et processus de changement organisationnel radical | 224 |
| 1.4. | Conclusions | 227 |
| i. | Trois approches du changement et de la règle | 227 |
| ii. | Un modèle extensible | 228 |
| iii. | De la nécessité d'une approche déviante | 228 |
| iv. | Leader public, discours de déviance et réforme | 229 |
| 2. | Théories institutionnelles et légitimation du changement | 232 |
| 2.1. | La construction de légitimité du projet de changement | 232 |
| 2.1.1. | Des principes institutionnalisés | 234 |
| 2.1.2. | D'autres éléments pour capter la légitimité | 235 |
| 2.1.3. | Synthèse | 237 |
| 2.2. | L'institutionnalisation de l'innovation organisationnelle | 238 |
| 2.2.1. | Le processus de changement : une approche institutionnelle | 238 |
| 2.2.2. | Synthèse | 248 |
| 2.3. | Conclusions du chapitre 3 | 249 |
| 3. | Comment le processus de traduction permet-il l'émergence d'un changement radical ? 254 | |
| 3.1. | Introduction | 254 |
| 3.2. | Le cas du Ministère au crible de la SAR | 254 |
| 3.2.1. | Le processus de traduction | 254 |
| 3.2.2. | Liens et nœuds du réseau d'acteurs | 255 |
| 3.2.3. | Problématisation et points de passage obligés | 257 |
| 3.3. | Conclusions du chapitre 3 | 273 |
| 4. | Conditions d'une réforme organisationnelle initiée par un leader public dans l'administration publique fédérale belge | 277 |
| 4.1. | Introduction | 277 |
| 4.2. | La réforme organisationnelle dans l'administration pionnière | 277 |
| 4.2.1. | Problématisation | 278 |
| 4.2.2. | Intéressement | 279 |
| 4.2.3. | Enrôlement et alliances | 289 |
| 4.2.4. | Synthèse | 289 |
| 4.3. | La réforme au sein du champ organisationnel | 290 |

| | | |
|--|---|-----|
| 4.4. | Modélisation du processus de réforme organisationnelle dans l'administration publique initiée par un leader public..... | 293 |
| 4.4.1. | Un modèle à trois étapes..... | 293 |
| 4.4.2. | Une étape d'interaction entre l'administration pionnière et son environnement | 295 |
| 4.5. | Quelle autonomie pour le leader public dans ce modèle ?..... | 297 |
| 4.5.1. | Autonomie du leader public sein de l'organisation pionnière..... | 297 |
| 4.5.2. | Autonomie du leader public dans son interaction avec son environnement. | 298 |
| 4.6. | Synthèse | 299 |
| Partie III. Conclusions générales..... | | 301 |
| 1. | Introduction | 301 |
| 2. | Résultats de l'étude | 302 |
| 2.1. | Quelle autonomie pour le leader face à un contenu du changement aussi peu orthodoxe ?..... | 302 |
| 2.2. | Les conditions de l'émergence d'une réforme publique initiée par un leader public | 303 |
| 2.2.1. | L'approche du changement et à la règle du dirigeant public..... | 305 |
| 2.2.2. | Théories institutionnelles..... | 305 |
| 2.2.3. | Sociologie de l'acteur-réseau..... | 307 |
| 3. | Contributions théoriques | 310 |
| 3.1. | Le leader public dispose-t-il des marges pour initier une réforme organisationnelle publique ?..... | 310 |
| 3.2. | Contexte du changement : évolution du cadre post-NMP | 312 |
| 3.3. | Contenu du changement : quels résultats dans le NWoW ? | 314 |
| 3.4. | Processus de changement : L'approche du changement et de la règle et la théorie de la régulation sociale..... | 315 |
| 3.5. | Processus de changement : théories institutionnelles | 318 |
| 3.5.1. | Institutionnalisation de principes et de pratiques | 318 |
| 3.5.2. | La mobilisation d'éléments discursifs et d'éléments matériels par l'entrepreneur institutionnel | 319 |
| 3.5.3. | Éléments complémentaires au modèle de Greenwood et de ses collègues .. | 320 |
| 3.6. | Processus de changement : l'exploitation de diverses théories dans le cadre contextualiste | 321 |
| 4. | Contributions managériales..... | 323 |
| 4.1. | Instrumentalisation..... | 323 |
| 4.2. | Éléments pour la conduite d'un changement organisationnel radical | 326 |
| 5. | Limites et pistes de recherche future | 329 |
| Bibliographie..... | | 331 |

Introduction générale

Depuis quelques années, de nouvelles formes d'organisation du travail inspirées du « New Ways of Working » (Taskin et Floor, 2013) se mettent en place dans la fonction publique fédérale belge. Cette réforme organisationnelle des administrations publiques fédérales belges fait suite au changement radical que le « Ministère », administration pionnière, a vécu dans un processus qui commença en 2006 mais dont la mise en œuvre la plus frappante se réalisa le 6 janvier 2009, lorsque le Ministère procéda à son déménagement et, « en un jour », passa d'une organisation du travail à une autre radicalement différente.

Le but était ainsi d'introduire, au sein du Ministère, un modèle organisationnel innovant inspiré du New Ways of Working – désormais NWoW. Concrètement, le modèle développé se base sur une conception des lieux et du temps de travail complètement revisitée, sur des pratiques de flexibilité liées à une gestion des ressources humaines (GRH) dite d'implication et sur une incitation du travailleur à se montrer flexible et proactif (Ajzen, Donis, et Taskin 2015). Au sein du Ministère, l'élément le plus marquant est que le fonctionnaire n'a plus d'horaire imposé. Il travaille désormais dans un environnement « dynamique » ou « Dynamic Office » (DO), c'est-à-dire dans une organisation de l'espace de travail telle qu'il n'a plus de place attribuée et qu'il choisit son lieu de travail de façon dynamique, en fonction des tâches qu'il doit accomplir (par exemple faire un travail qui demande de la concentration, tenir une réunion, un entretien confidentiel, etc.). S'il en fait le choix, le travailleur n'a plus l'obligation de pointer son temps de travail et peut prester jusqu'à trois jours de télétravail par semaine. Le leitmotiv sous-jacent est : le travailleur est le plus apte à choisir comment, quand et où il travaille. En termes de GRH, le système évolue principalement vers davantage d'autonomie et de responsabilisation du travailleur, une véritable participation de celui-ci dans la conception de son travail et une GRH de proximité plus individualisante. Par exemple, le travailleur n'est désormais contrôlé que sur la réalisation d'objectifs individuels et d'équipe fixés antérieurement. Finalement, en termes de transformation de la culture d'organisation, l'accent est mis sur l'importance du client et du résultat, sur l'esprit d'équipe et les résultats d'équipe plutôt que sur la présence au travail, ainsi que sur la prise de responsabilités et d'initiatives.

Sous des abords attrayants, le leader du Ministère a utilisé de force communication, voire de propagande, pour donner une image idyllique de son projet. Certes, il s'agit d'une réelle innovation organisationnelle pour la fonction publique belge. Certes, ses fonctionnaires semblent avoir une totale liberté quant à la gestion de leur temps et de leur lieu de travail. Certes, les aspects esthétiques du mobilier ultramoderne des locaux du Ministère sont à tout le moins impressionnants. Mais ce changement est-il aussi brillant que les catalogues le présentent ? Ce n'est pas trahir un grand secret que de répondre que la réalité est nuancée et que, derrière la façade, les pratiques de terrain sont diverses et variées, fréquemment dans la ligne souhaitée par les dirigeants mais aussi, régulièrement, complètement à l'opposé de celle-ci.

Une telle innovation ne pouvait manquer d'attirer notre attention, en tant que chercheur sans aucun doute, mais aussi en tant que leader d'administration. Aussi, dès 2006/2007, nous avons suivi, de loin, mais avec un intérêt non dissimulé, l'évolution de ce projet fort peu orthodoxe.

Lorsque nous avons entamé nos travaux de recherche, fin 2010, notre intérêt s'était porté sur la gestion du changement organisationnel dans les administrations publiques et nous avons alors initié une première enquête en la matière. Le cas du Ministère était très excitant, mais autant d'années après son initiation, nous imaginions qu'au moins quelques chercheurs s'étaient déjà penchés sur ce thème puisque, non seulement il introduisait une innovation organisationnelle réformatrice dans les administrations publiques fédérales belges, mais qu'il abordait également le thème très à la mode des nouvelles formes d'organisation du travail. Ce n'était pourtant pas le cas.

Entre-temps, avons-nous débuté notre enquête sur la gestion du changement auprès des leaders d'administration publique. Il s'agissait à ce niveau d'identifier la conception qu'ont ces leaders du changement de GRH et de l'organisation du travail en particulier. Comment voient-ils à ce niveau leur rôle ? Assez vite ont émergé les difficultés rencontrées en GRH et en organisation du travail, les contradictions régulières auxquelles les dirigeants publics sont confrontés et les objectifs de performance et d'efficacité qu'ils souhaitent atteindre au bénéfice de leurs usagers, de leurs travailleurs mais aussi d'eux-mêmes. La plupart expliquent également que des pratiques d'accommodement des règles sont une nécessité pour un bon fonctionnement de leur administration. Ils avancent aussi que le changement organisationnel et de GRH est un fait courant qui concerne de petites ou grandes choses et qu'ils tentent de s'aligner autant que possible avec les règles externes qui s'imposent de loin à leurs administrations.

Il s'agit dès lors, dans un premier temps, d'analyser les approches que les leaders de service public développent envers le changement organisationnel, d'ensuite identifier leur approche de la règle organisationnelle et finalement, d'apprécier la teneur des liens entre ces approches et le changement organisationnel lui-même. A cette fin, nous avons mobilisé la Théorie de la régulation sociale (TRS) de Reynaud (1997).

Jusqu'au jour où nous avons interviewé le Président (exécutif) du Ministère dans le cadre de la partie empirique de notre première enquête. Ce dernier présenta sa vision radicale du changement et son approche déviante des règles qui le contraignaient trop dans ses objectifs stratégiques. C'était au début de 2012 et le changement au sein du Ministère était toujours en phase de maturation. Cet entretien apporta une vision complémentaire de ce que peut être l'approche du changement et de la règle du dirigeant. Il ouvrit également la porte à une étude de cas plus approfondie de l'innovation organisationnelle radicale inspirée du NWoW initialement au sein d'une administration publique spécifique et ensuite dans toute la fonction publique fédérale belge.

Il s'est agi dès lors de comprendre comment un tel changement voit le jour, quels sont les éléments de son émergence, de sa diffusion et les enseignements à en tirer. C'est sur la base de ces enjeux que nous proposons pour notre travail la problématique suivante : Comment évoluent la GRH et l'organisation du travail dans les administrations publiques fédérales belges ? Et dans cette logique, comment un changement organisationnel radical à l'initiative d'un leader de service public émerge-t-il ? Et comment se diffuse-t-il pour devenir une véritable réforme ?

Le changement organisationnel est un sujet qui est largement étudié et qui présente une littérature très abondante, selon des approches théoriques très variées. C. Demers (1999) en fait une synthèse très complète et en brosse les principaux courants. Elle y pointe les théories de la croissance (Haire, 1959), la théorie du cycle de vie (Moore, 1959), la théorie de la contingence (Burns et Stalker, 1961) et le développement organisationnel (Bennis, 1969) qui ont émergé dans l'après-guerre et qui voient globalement l'organisation comme un instrument malléable entre les mains de ses dirigeants. Le courant dominant de cette époque adopte une vision rationaliste et volontariste du changement. Dans une deuxième période qui débute avec la crise des années 70, les approches les plus représentatives sont l'écologie des populations (Hannan et Freeman, 1984), l'approche configurationnelle (Greenwood, Hinings, 1988), les théories culturelle et cognitive (Schein, 1985), et enfin la théorie de l'équilibre ponctué (Tushman et Romanelli, 1985). C'est aussi durant cette période qu'émergent des théories qui définissent le changement comme processus discontinu et révolutionnaire (Allaire et Firsirotu, 1985 par exemple). Le changement organisationnel pendant cette période est caractérisé, selon C. Demers (1999) par l'émergence d'une conception dramatique et plutôt négative puisqu'il est associé à la crise ou à la mort organisationnelle. Une dernière période commence à la fin des années 80. Les perspectives les plus représentatives de cette période sont les théories de l'apprentissage (Glynn, Lant, Milliken, 1994), les théories évolutionnistes (Burgelman, 1996), les théories de la complexité dont la théorie du chaos (Stacey, 1995) et les autres approches constructivistes (Orlikowski, 1996). Le changement pendant cette période est vu comme un processus continu d'apprentissage qui permet l'innovation. Il s'agit d'une perspective intégrative dans laquelle le changement peut être incrémental ou radical, mais c'est plutôt le caractère proactif ou réactif du processus qui est mis en évidence. Dans cette période, le changement fait partie de la réalité quotidienne des organisations (Demers, 1999).

Comme nous le voyons, le changement organisationnel a généré nombre d'études et d'analyses. Cependant, le changement organisationnel radical dans l'administration publique est une facette nettement moins abordée dans la littérature. Le changement radical l'est principalement en termes de description générale (Dunphy et al., 1988 ; Miller, 1982 ; Tushman, Newman et Romanelli, 1986, Allaire et Firsirotu, 1985 ou Demers, 1993) ou sur des facettes spécifiques telles que l'identification à l'organisation en cas de changement radical (Chanlat et Djabi, 2011) ou concernant des ruptures technologiques (Bergek, Berggren, Magnusson et Hobday, 2013), ou finalement sur les systèmes d'information (Besson et Rowe, 2011). Dans quelques cas, le changement radical est étudié dans des environnements particuliers tels que les universités (Baker, Bujak. et DeMillo, 2012) ou une société de transport en commun (Chanlat et Djabi, 2011).

Il existe excessivement peu de littérature sur la conduite par un leader public d'un changement organisationnel radical dans la fonction publique. Il en est de même concernant les réformes organisationnelles publiques initiées par un leader de service public. Ceci n'est, en fait, pas étonnant si, selon les travaux de Hood (2002), le leader de service public doit se cantonner dans des tâches opérationnelles et un « Public Service Bargain » de cette nature. Et donc laisser la responsabilité des réformes organisationnelles à l'autorité politique comme ce

fut le cas avec la réforme Copernic, version belge des réformes inspirées du Nouveau Management Public (NMP).

Nous sommes ici dans un cas de figure plutôt rare et il nous appartient de combler ce manque au sein de la littérature.

Au regard de ce que nous avons exposé précédemment, nous abordons donc notre problématique en nous penchant sur le cas très particulier du changement organisationnel radical. Il s'agit de comprendre comment il peut émerger et se diffuser dans des administrations publiques, en particulier dans un contexte marqué par des principes issus du Nouveau Management Public (Pollitt et Bouckaert, 2011).

Notre première enquête nous permet d'aborder le changement radical par le biais de l'approche du changement et de la règle de son leader de service public. Elle nous permet également d'appréhender ces approches pour les autres leaders de la fonction publique belge à un moment où l'innovation organisationnelle que nous étudions ne s'est pas encore diffusée dans leur administration.

Ceci nous sert de base pour une première analyse du processus de changement organisationnel. Néanmoins, la façon dont le leader d'une organisation conçoit le changement et souhaite l'implémenter, si elle influence l'émergence du changement, n'est assurément pas le seul élément qui alimente le processus de changement. Aussi avons-nous approfondi l'étude du cas du Ministère qui adopte une nouvelle forme d'organisation du travail et celle de son champ organisationnel. Nous avons procédé à cette analyse avec le support de deux ensembles théoriques complémentaires : les théories institutionnelles (DiMaggio et Powell, 1983) et la sociologie de l'acteur réseau (Callon, 1986). La mobilisation de trois cadres théoriques pour analyser un processus du changement complexe nous a incité à exploiter un cadre d'analyse général. Nous avons trouvé celui-ci dans le modèle contextualiste de Pettigrew (1985). Ce dernier structure notre analyse et nous supporte dans l'intégration des différents éléments du changement.

Nous attirons, à ce stade, l'attention sur le fait que l'émergence de nouvelles formes d'organisation du travail, quoique n'étant pas une tendance nouvelle (Ajzen et al., 2015), est pourtant une innovation pour l'administration publique belge. Les enjeux de ces changements sont importants, tant pour les dirigeants qui seront peut-être amenés à les introduire dans leurs propres administrations, que pour les travailleurs qui en seront peut-être la cible ou même le service aux usagers qui pourrait en être affecté. Finalement, pour les décideurs politiques, il s'agit d'enjeux au potentiel digne d'intérêt : ils peuvent conduire à des économies budgétaires par la réduction des espaces de bureaux ou d'éventuels gains de productivité ou à une potentielle satisfaction plus grande des usagers et des fonctionnaires.

Naturellement, étant leader d'une administration publique, une telle étude revêt pour nous un intérêt tout particulier et éminemment professionnel, a fortiori en étant un des acteurs du champ organisationnel sous revue, confronté chaque jour à ce type de problématique. Il est par ailleurs exact que notre fonction ouvre un accès plus simple qu'à un quidam aux acteurs

des administrations et à ses dirigeants. L'autre intérêt de cette activité pour notre questionnement de recherche est que nous avons eu l'opportunité d'observer les administrations publiques fédérales belges, au travers de leurs leaders, alors qu'elles s'apprêtaient à développer le NWoW, à un moment où leur adhésion était naissante et leur enrôlement incertain. La mise en œuvre allait débuter, la préparation s'initiait chez quelques-uns. La suite allait voir une accélération des dynamiques collectives ou individuelles.

Nos entretiens ont été menés environ sept ans après les prémices du changement au sein du Ministère. Sept ans de développement intensif qui viennent de s'achever en 2013, en tout cas en ce qui concerne la gestion de projet. Nous sommes donc, lorsque nous avons réalisé notre étude de terrain au sein du Ministère, à la fin d'un processus qu'il nous sera possible d'étudier dans sa totalité. On peut ainsi remonter le passé et en avoir une vision plutôt complète. Ce recul nous a également permis de constater sa diffusion dans toutes les administrations publiques fédérales belges sur la période allant de 2013 environ à 2017.

Finalement, l'analyse du changement organisationnel au sein du Ministère et sa diffusion réformatrice ne décrit bien entendu pas toute l'administration publique d'État en Belgique. Cependant, le rôle de pionnier du Ministère dans l'émergence de ce changement en fait un cas tout à fait particulier et la diffusion de celui-ci ne l'est pas moins. C'est précisément ce qui nous a intéressé dans son étude. Il s'agit tout autant pour nous de rendre compte d'un phénomène organisationnel émergent (le New Ways of Working – NWoW –, tel que Taskin et Floor l'ont défini en 2013) et en voie de généralisation réformatrice dans la fonction publique belge, que d'analyser un changement radical en voie d'institutionnalisation et dont les mécanismes liés aux processus, aux contextes et aux contenus peuvent émerger de nouveau dans d'autres circonstances. Au sein du Ministère, en quoi consiste ce changement ? Quels en furent les contextes et processus d'émergence et de développement ? Quelles en furent les interactions avec les autres administrations publiques fédérales belges ?

L'objectif de notre recherche est donc, d'une part, de fournir une contribution empirique par une analyse des processus conduisant au changement organisationnel radical et, d'autre part, de développer une contribution théorique à la compréhension des éléments multiples qui amènent un changement organisationnel radical dans toute une fonction publique fédérale.

Ainsi, nous déclinons notre problématique sur la question de recherche suivante :

Comment une innovation organisationnelle radicale initiée par un leader public émerge-t-elle et devient-elle la référence au sein des administrations publiques fédérales belges ?

Un résumé de la thèse (voir encadré ci-après) nous présente la structure du présent ouvrage.

Résumé de la thèse

Notre thèse se compose de trois parties, elles-mêmes divisées en chapitres.

La partie I est consacrée au cadrage théorique et à la problématisation de notre propos. La partie II présente globalement les résultats de nos travaux, en particulier notre méthodologie, le terrain de notre recherche et nos discussions et analyses. La dernière partie présente nos conclusions, les contributions théoriques et managériales et les limites et pistes de recherches ultérieures.

Nous présentons ci-dessous un résumé de chacune des parties composant la thèse.

La partie I

Dans cette première partie, nous définissons notre cadre conceptuel.

Après une partie introductive, le **chapitre 2** présente différents concepts qu'il nous faut préciser pour mener à bien nos travaux. Tout d'abord, nous présentons et analysons une dimension importante du contexte dans lequel les administrations que nous étudions évoluent. Il s'agit du contexte particulier dans la fonction publique fédérale belge qui a suivi la réforme Copernic, version belge de la vague du Nouveau Management public (NMP). Nous y développons ensuite ce que recouvre la notion de New Ways of Working (NWoW) au sein des nouvelles formes d'organisation du travail, ses principes et ses principales caractéristiques et spécificités. Le NWoW est le modèle qui inspire le contenu du changement organisationnel radical que nous étudions. Ensuite, il s'agit de préciser les concepts de changement radical et de changement incrémental, les notions qui s'en rapprochent et leur dimension de temporalité. Finalement, le concept de culture organisationnelle est précisé.

Le **chapitre 3** concerne les perspectives théoriques mobilisées pour analyser nos matériaux empiriques (d'une part, notre enquête initiale et, d'autre part, notre étude de cas de changement organisationnel radical et sa diffusion).

Tout d'abord, dans la première section de ce chapitre, nous abordons les théories relatives au leader de service public et en particulier sa marge d'autonomie face à l'autorité politique. Nous faisons une brève revue de littérature sur la place du leader dans les réformes publiques.

Nous abordons ensuite l'approche contextualiste de Pettigrew (Pettigrew 1985 et 1990, Ferlie et al., 1996), qui nous donne un cadre général d'analyse du changement radical. Ce dernier nous permet d'aborder le changement comme un processus multifacette dans lequel contenus, contextes et processus de changement interagissent à de multiples niveaux, ce qui en fait la complexité mais aussi la richesse. Ce cadre d'analyse permet d'articuler différentes approches de la gestion du changement (Pichault, 2009). Les contenus du changement désignent le domaine concerné ou la cible visée par le changement. Les contextes du changement désignent les facteurs susceptibles d'influencer les contenus et leur évolution. Finalement, les processus de changement ont trait aux rapports de pouvoir qui se développent entre les acteurs

face au changement. Ces dimensions sont fortement intégrées et sont sujettes à une dimension supplémentaire de temporalité.

Il s'agit ensuite, dans une deuxième section, d'aborder la règle et la théorie de la régulation sociale (Reynaud 1988 et 1997 notamment) qui sont utiles à notre enquête initiale et en lien avec le processus de changement organisationnel. Nous y voyons la définition de la règle et des concepts qui lui sont proches tels que la transgression ou l'exercice de la contrainte. Nous y précisons ce que sont les régulations ainsi que les fondements de la théorie de la régulation sociale de Reynaud (1997), et en particulier les régulations de contrôle, régulations autonomes et la régulation conjointe, fruit de la négociation des deux précédentes. Nous y précisons également trois facettes pour l'appréhender (Bréchet, 2008). Nous attachons une importance particulière à la notion de déviance positive puisqu'elle peut être un élément invoqué par certains dirigeants pour introduire des innovations en déviant des structures et des règles en place. Ceci nous conduit au lien qui unit transgression, changement et parfois innovation.

Dans la troisième section, nous couvrons les éléments de processus de traduction établis par la Sociologie de l'Acteur-Réseau (désormais SAR) comme des mécanismes d'identification des acteurs, des constructions d'alliances et surtout l'élaboration de processus d'enrôlement des acteurs dans le changement. Ceci concerne des mécanismes d'intéressement, d'adaptation du changement, de mise en cohérence, de mobilisation de porte-parole et d'acteurs non-humains.

Nous présentons finalement dans la quatrième section les théories institutionnelles – désormais TI – (ou néo-institutionnelles comme elles sont régulièrement appelées maintenant). Cette perspective est essentielle car l'étude du cas réalisée a montré que l'innovation organisationnelle se diffusait dans toute la fonction publique fédérale belge. Le débordement hors de l'organisation de ce changement, initialement interne, nous a incités à réaliser l'analyse de cette facette. Ceci nous a conduit à la découverte de l'institutionnalisation de ce changement et à un processus de mimétisme propre aux TI (DiMaggio et Powell, 1991 ; Greenwood et Hinings, 1993). Il s'agit également de définir les concepts de champ organisationnel et de changement institutionnel (Boxenbaum et Battilana, 2004 ; Beckert, 1999 ; Tolbert et Zucker, 1983 ; Oliver, 1991 ; etc.) et d'en préciser les processus. Le modèle de changement institutionnel de Greenwood, Suddaby et Hinings (2002) nous servira de base pour comprendre l'institutionnalisation du modèle organisationnel du Ministère et le rôle d'entrepreneur institutionnel de ce dernier. Nous clôturons ce chapitre par le rappel des définitions de la « légitimité », élément fondateur dans les TI et dont la construction est essentielle dans la conduite du changement.

La partie II

La partie II comprend les résultats relatifs aux deux matériaux empiriques analysés (entretiens de dirigeants et étude de cas du Ministère et de son champ organisationnel) et la discussion que nous en faisons.

Elle commence par un premier volet qui présente notre méthodologie ainsi que le matériau recueilli et les grandes lignes de l'analyse des données à laquelle nous avons procédé. Nous

rendons compte de notre démarche de recherche et indiquons les principaux jalons de notre travail. Nous présentons ensuite notre design de recherche, en l'occurrence une première étude exploratoire basée sur la rencontre de dirigeants d'administration et, d'autre part, une étude de cas de changement organisationnel atypique. Nous présentons ensuite les données sur lesquelles nous avons travaillé. De façon générale, nos données primaires sont constituées par des entretiens et nos données secondaires sont constituées de rapports, de comptes rendus, de contrats d'administration et de documents internes sur la diffusion de pratiques et dispositifs organisationnels inspirés du NWoW. Nous indiquons les méthodes d'analyse mobilisées pour chaque partie de nos résultats.

Le second volet se concentre spécifiquement sur les résultats relatifs aux deux matériaux empiriques analysés.

Le **premier chapitre** de ce volet est relatif à l'enquête initiale menée auprès des dirigeants d'administration quant à leur approche du changement. Sur la base des données de notre premier matériau empirique dont nous présentons les résultats sous forme de trois approches-type de dirigeant public, nous constatons une approche différenciée du changement chez ces dirigeants.

Le **deuxième chapitre** est consacré à la présentation du cas étudié et des données qui en sont extraites. Il est construit essentiellement sur base d'entretiens menés au sein du Ministère (en 2013) et sur une analyse documentaire succincte, réalisée jusque 2017, qui vient étayer les entretiens et confirmer la diffusion du changement organisationnel inspiré du NWoW dans la fonction publique fédérale belge.

Sur la base d'une présentation monographique, le cas du Ministère et de son champ organisationnel fait l'objet d'une présentation à la fois chronologique et selon la structure des trois facettes du contextualisme : contextes, contenus et processus. Trois phases sont identifiées dans le temps : « avant », « pendant » et « après le big-bang ». Le « big-bang » est le moment du déménagement et de l'introduction sur une courte période de temps de dispositifs organisationnels nouveaux et conséquents : télétravail, suppression du pointage des temps de travail et Dynamic office pour l'essentiel. Un tableau de synthèse récapitule les éléments essentiels liés au changement.

Après la présentation des résultats empiriques de notre étude, nous passons ensuite aux discussions concernant le changement organisationnel dans l'administration pionnière et dans son champ organisationnel.

Le **chapitre premier** aborde les approches du changement du leader de service public et ses liens avec les approches de la règle de ce leader. Sur base d'une typologie à trois catégories d'approches du changement du leader public, est réalisé un modèle y adjoignant trois approches de la règle organisationnelle. Un regard particulier est posé sur l'approche « radicale – déviante » qui est celle proposée par le leader du Ministère.

Le **deuxième chapitre** analyse le changement radical au sein du Ministère et dans son champ organisationnel (la fonction publique fédérale belge) à l'aide des théories institutionnelles (TI). Pour procéder à cette analyse, nous exploitons, d'une part, les données issues du cas du Ministère et, d'autre part, les données de notre premier matériau empirique. En effet, les entretiens auprès des dirigeants d'administration présentent l'avantage d'avoir été menés, tout d'abord, auprès de dirigeants du champ organisationnel du Ministère et, d'autre part, à un moment où ils n'avaient pas encore initié le changement de modèle organisationnel. En ce qui concerne l'émergence du changement au sein du Ministère, afin de soutenir le changement, nous constatons la mobilisation de mécanismes acquérir de la légitimité ; ceci dans l'organisation pionnière mais également dans les administrations du champ organisationnel. Cette légitimité est de différentes natures. Entre autres, des principes institutionnalisés (donc légitimes) issus du NMP sont mobilisés tels que la nécessité de donner plus d'autonomie, plus de compétences, de flexibilité et de responsabilités aux travailleurs et aux dirigeants des administrations (Giauque, 2003). Le processus d'institutionnalisation est effectivement présent et le modèle de Greenwood et ses collègues (2002) est confronté aux faits.

Le **troisième chapitre** concerne l'analyse du processus de changement à l'aide de la sociologie de l'acteur-réseau (SAR) et sa mobilisation pour identifier les processus de traduction des acteurs dans des tentatives d'enrôlement dans l'alliance pour le changement. Les éléments essentiels des modèles de Callon (1986) sur le processus de traduction et ensuite celui de Latour (1999) sur le processus d'innovation sont mis à l'épreuve des faits. Ceci nous permet de mettre en avant les divers processus mobilisés pour faire émerger le changement : mécanismes d'intéressement des acteurs, adaptation du contenu du changement, mobilisation de porte-paroles et d'acteurs non-humains et la mise en cohérence des éléments discursifs et matériels.

Le dernier chapitre, le **chapitre quatre**, concerne les conditions d'une réforme organisationnelle initiée par un leader public dans l'administration publique fédérale belge. On y discute ce que sont ces conditions, tout d'abord dans l'administration innovante, ensuite dans les autres administrations publiques étudiées. Nous continuons notre analyse à ce niveau en proposant une modélisation en trois phases du processus de changement observé. Finalement, nous abordons la question de l'autonomie du leader public dans l'initiation et la conduite de ce changement.

Dans **la conclusion générale**, nous présentons les principaux résultats de nos travaux, les apports théoriques et les contributions managériales de nos travaux. Nous en précisons également les limites ainsi que les pistes de recherche qu'ils ouvrent.

Partie I. Cadre conceptuel

1. Introduction

Dans la mesure où nous souhaitons étudier un changement organisationnel radical dans les administrations publiques fédérales belges et que ce changement est la mise en place d'une organisation du travail inspirée des modèles du « New Ways of Working » (NWoW), il nous a semblé nécessaire d'entamer le présent ouvrage par une revue de la littérature sur le concept du NWoW. C'est l'objet de la première section du chapitre ci-après destiné à préciser les concepts clés nécessaires à nos travaux. Ensuite, nous avons constaté, dès l'initiation de notre recherche, que la réforme belge de l'administration publique fédérale belge, qui porte le nom de Copernic (SPF P&O, 2002) est encore très présente dans les administrations, tant en termes de structure organisationnelle que d'approche de la gestion des administrations, voire de culture organisationnelle. La réforme Copernic n'est autre que l'expression belge du grand courant de doctrines et de réformes qui a traversé les administrations de nos pays à la fin des années nonante et le début des années 2000 (Pollitt et Bouckaert, 2011) qui s'appelle le Nouveau Management Public (NMP). Le poids de ce dernier est encore bien présent au cœur de nos administrations et constitue un élément de contexte essentiel du changement étudié. C'est pour cette raison que nous définissons le NMP et présentons ses dimensions dans la section 2 de ce chapitre. Nous continuons ce chapitre par quelques précisions sur le changement radical et sur le changement incrémental. Le premier caractérisant le changement organisationnel que nous étudions au sein de l'organisation pionnière et dans sa diffusion dans tout son champ organisationnel, le second qui trouve aussi sa place dans les changements organisationnels observés. Finalement, dans la mesure où la culture organisationnelle est un concept récurrent de notre étude de cas mais aussi un élément important du NWoW et du NMP, nous avons choisi d'en préciser la définition.

Après ce premier chapitre précisant les quelques concepts clés, nous présentons les perspectives théoriques mobilisées pour nous permettre de comprendre et d'analyser les processus du changement sous revue et de comprendre comment un changement organisationnel radical initié par un leader de service public émerge et ensuite se diffuse dans la fonction publique fédérale belge.

Nous débutons cette partie par les éléments concernant le leadership de service public et une revue de littérature sur l'autonomie dont dispose le leader public dans sa gestion par rapport à l'autorité politique. En effet, il n'est pas courant qu'une réforme organisationnelle publique se fasse à l'initiative d'un leader public. Ce type de réforme relève habituellement davantage du pouvoir politique (Pollitt et al., 2010).

Dans l'analyse d'un processus de changement aussi complexe, avec de nombreux acteurs, de multiples niveaux et qui s'est étendu sur une longue période de temps, nous avons besoin d'un cadre d'analyse intégrateur. Nous avons trouvé celui-ci dans le chef du cadre d'analyse contextualiste de Pettigrew (1985). Selon Pettigrew (1985), le changement a de multiples causes et doit être expliqué davantage par les liens entre éléments que par les éléments eux-mêmes. Ainsi, les interactions entre contenus, contextes et processus de changement au

travers du temps doivent être étudiées pour expliquer les différents résultats du changement (Pettigrew, 1987).

Dans le cadre de notre étude, nous procédons ainsi à une analyse intégrée des contenus (une nouvelle organisation du travail inspirée du NWoW), des contextes, dont principalement celui du Nouveau Management Public, et des processus (selon trois approches théoriques que nous présentons dans ce chapitre).

Après avoir approfondi les principes du contextualisme dans la seconde section du chapitre dédié aux perspectives théoriques mobilisées, nous abordons les trois perspectives théoriques supplémentaires pour procéder à notre analyse des processus du changement. Ces dernières ont l'avantage d'offrir des angles d'approche forts différents bien que complémentaires pour notre analyse. Ces ensembles théoriques concernent la Théorie de la Régulation Sociale – (TRS – Reynaud, 1997), la Sociologie de l'Acteur Réseau (SAR – Callon et Latour, 1981) et finalement les Théories Institutionnelles (TI – DiMaggio et Powell, 1983).

Un chapitre supplémentaire clos cette partie par une présentation des éléments importants des ensembles théoriques d'analyse du processus de changement et met en avant leurs complémentarités.

La raison pour laquelle nous mobilisons la théorie de la régulation sociale – TRS – (Reynaud, 1997) et les différents concepts liés aux règles dans l'organisation et les déviations dont elles peuvent faire l'objet est que la TRS nous permet particulièrement d'appréhender l'approche du changement et de la règle d'un dirigeant public qui s'inscrit dans un changement radical. En effet, le premier matériau empirique à notre disposition porte sur l'enquête réalisée auprès des leaders publics afin de comprendre leurs approches du changement de GRH et d'organisation du travail avec une attention particulière sur le leader dont l'approche du changement est radicale – le leader de l'administration pionnière qui conduit la mise en place de l'innovation organisationnelle. Néanmoins, notre enquête a très vite révélé l'importance de la relation à la règle du leader en matière de GRH et d'organisation du travail. Aussi, rapprochons-nous des notions de relation au changement et de relation à la règle.

L'approche du changement et de la règle du dirigeant public n'est cependant pas le seul élément expliquant le changement organisationnel radical, aussi avons-nous recherché d'autres écoles de pensées pour supporter notre analyse des processus de changement. Il s'est agi tout d'abord de constater que le changement étudié s'est diffusé, au-delà de l'organisation pionnière, pour devenir une référence légitime dans tout le champ organisationnel. L'institutionnalisation du NWoW étant une réalité, nous ne pouvions échapper à l'exploitation des théories institutionnelles (TI, DiMaggio et Powell, 1983) qui nous permettent une analyse du processus de changement institutionnel avec une attention particulière sur les notions liées à la légitimité et sur l'entrepreneur institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983).

Finalement, l'innovation organisationnelle s'est imposée auprès de nombreux acteurs (dans et en dehors de l'organisation pionnière) qui ont adhéré au projet de changement. Au travers de

jeux d'acteurs, nous avons notablement constaté l'enrôlement d'acteurs, la construction d'alliances pour (et contre) le changement ainsi que des mécanismes d'intéressement particulièrement importants. Ceci nous a encouragé à choisir la Sociologie de l'acteur réseau (SAR) pour compléter notre analyse de cette innovation (Callon et Latour, 1981).

2. Concepts : changement radical et introduction de nouvelles formes d'organisation du travail dans un contexte post-NMP

2.1. Le New Wpriftays of Working (NWoW)

Le changement organisationnel que nous étudions et qui s'est maintenant diffusé dans toute la fonction publique fédérale belge trouve ses racines dans les principes du NWoW. Dès 2006, il est mis en œuvre au sein d'une organisation pionnière que nous appelons « le Ministère ». Le modèle organisationnel et de GRH développé par le Ministère, est décrit dans les détails dans notre analyse de cas (chapitre 2. de la partie II.), mais il reste cependant important de présenter les fondements et principes du NWoW duquel il s'inspire.

2.1.1. Principes

Depuis plus de vingt ans, le monde du travail et ses modes de gestion se transforment en de nouvelles formes d'organisation du travail sous l'impulsion de certaines tendances lourdes comme la flexibilité (Smith, 1997), la globalisation ou l'individualisation (Taskin et Edwards, 2007). Ces nouvelles formes d'organisation du travail ne sont pas aisément définissables (Bijl, 2007), mais il semble que la littérature présente néanmoins des points de convergence sur leurs différentes facettes. Notamment, elles semblent souvent rassembler une combinaison d'éléments physiques, virtuels et comportementaux (Stam, 2011).

Ces dernières années, l'administration fédérale belge voit se développer divers changements au niveau de son organisation du travail et de ses modèles de GRH. Le terme utilisé pour ces changements est NWoW : « New Ways of Working » (Kemp, 2013 ; Blok et al., 2011 ; Taskin et Foor, 2013, etc.) ou « Het Nieuwe Werken » (Baane, 2011 ; Bijl, 2007). NWoW est le terme que nous utilisons pour notre recherche. Nous en reprenons la définition générale de Taskin et Foor (2013) qui définit les NWoW comme « *résultant d'un mix organisationnel de pratiques de flexibilité du temps et de l'espace de travail, d'organisation du travail et de management dont la mise en œuvre est facilitée par les technologies de l'information et de la communication et qui s'inscrit dans une vision collaborative du travail* ».

Pour les propos de notre étude, nous élargissons cette définition avec la proposition de Baane, Houtkamp et Knotter (2010) qui tentent d'organiser les différents éléments de littérature sur le sujet sous quatre principes : travailler de façon indépendante par rapport au lieu et au temps, travailler en se gérant soi-même, travailler avec un accès libre à l'information et à la connaissance et finalement travailler dans une relation de travail flexible. En outre, les technologies de l'information et de la communication en sont un vecteur majeur (Silva et Ali, 2010).

En ce qui concerne le travail qui se fait de façon indépendante du lieu et du moment, Taskin précise la définition que nous avons choisie en mettant en avant le fait que ces nouvelles formes d'organisation du travail présentent des pratiques (le télétravail à domicile, le travail mobile ou les équipes virtuelles) dans lesquelles le rapport au temps et à l'espace n'est plus celui qui prévalait dans les modèles traditionnels d'organisation (Taskin, 2010). Cette gestion de l'espace et du temps conduit à une autogestion du temps de travail, légitimée par un discours vantant l'autonomie, la responsabilité et la loyauté de chacun (Devos et Taskin,

2005). Ces nouvelles formes d'organisation du travail offrent au travailleur une autonomie en leur donnant le contrôle sur le contenu de leur travail, sur le temps, sur l'espace et sur la communication (Brummelhuis et al., 2011). Ceci nous conduit au deuxième point de Baane et de ses collègues : le travail davantage autonome, lié à une gestion basée sur les résultats (Baane et al., 2010). À ce titre, Ajzen et ses collègues (2015) précisent que les nouvelles formes d'organisation du travail favorisent le travail en équipe, l'autonomie encadrée, le travail par projet, le temps de travail flexible et l'implication personnelle dans le travail (Vendramin et Valenduc, 2006).

Ces deux premiers éléments montrent que le rôle de l'encadrement évolue (Baane et al, 2010), que les tâches traditionnelles de contrôle sont remplacées par une attitude d'accompagnement du travailleur.

Le troisième principe concerne la connaissance et l'information, et principalement une organisation plus plate au sein de laquelle le travailleur et le management communiquent plus souvent (Baane et al., 2010).

Finalement, le quatrième principe concerne une relation du travail plus flexible « selon les souhaits et besoins » tant du travailleur que de l'employeur. Selon les auteurs, cela se concrétise notamment par des contrats à temps partiel et à durée déterminée.

Kemp (2013) donne quelques exemples habituels de la mise en place du NWoW : le « redesign » du lieu de travail (poste de travail flexible, espace de rencontre, etc.) ; le changement de type d'outils informatiques (utilisation de smartphones et d'ordinateurs portables) ; la mise en œuvre de nouvelles politiques de GRH (stimuler le télétravail et les horaires flexibles) ; le changement de la gestion du contrôle (par exemple se concentrer sur les résultats plutôt que sur les présences).

De façon générale, les différents dispositifs et principes mis en œuvre dans les nouvelles formes d'organisation du travail ont précédemment été décrits dans la littérature de gestion (télétravail, gestion par les résultats, travail flexible, etc.). Cependant, ce qui semble ici important, c'est *la combinaison cohérente et intégrée de ces principes et dispositifs* qui mène au NWoW (Kemp, 2013). Baane et ses collègues confirment dans la même logique que c'est la somme des parties qui compose le NWoW et qui génère un ensemble d'avantages pour les organisations (Baane et al., 2010).

2.1.2. Effets attendus

Baane (2011) fait un inventaire des effets attendus de l'introduction du NWoW dans une organisation. Parmi ceux-ci, on retrouve d'une part, une augmentation des gains en matière de satisfaction des travailleurs et de leur implication, de productivité, de collaboration, de partage des connaissances, de la satisfaction des clients etc., et d'autre part, des diminutions de coûts telles que l'économie au niveau des locaux, des coûts pour les transports, etc. Ajzen et ses collègues (2015) avancent, pour leur part, qu'il apparaît ainsi que la motivation première de la mise en place de ce NWoW est de nature instrumentale et vise à accroître une forme de performance économique de l'entreprise. Tant Blok et ses collègues que Kemp confirment ce

point de vue, même si peu d'études tendent à prouver que ces gains sont bien réels (Blok et al., 2011 ; Kemp, 2013). En outre, la relation entre NWoW et satisfaction et performance semble plutôt inconsistante (Kemp, 2013) : par exemple, alors que certains avancent que les pratiques de travail flexible conduisent à plus de stress et à davantage d'interférences dans la vie privée (Hill et al., 1996), d'autres mettent en avant le fait que le NWoW facilite un meilleur usage du temps et réduit le stress (Hurme, 2005 in Kemp, 2013).

Blok et ses collègues (2011) concluent en avançant qu'en réalité, la majorité des changements sont réalisés parce qu'il y a certains avantages à la clé mais qu'il n'y a pas de compréhension claire des effets attendus. Divers auteurs vont dans le même sens quand ils précisent que la littérature sur les nouvelles formes d'organisation du travail peine à identifier les motivations pour lesquelles les organisations souhaitent aujourd'hui développer de tels modes d'organisation (Chênevert et Dube, 2008 ; Ajzen et al., 2015).

Une option avancée est l'existence d'une certaine convergence isomorphique dans la plus pure tradition institutionnelle (DiMaggio et Powell, 1983). Ainsi, des facteurs coercitifs ou mimétiques tels que de récentes transformations technologiques, économiques ou encore sociologiques, caractérisées notamment par le développement et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, ou encore la reconfiguration de la relation d'emploi, favoriseraient l'émergence de nouvelles formes d'organisation du travail (Ajzen et al., 2015). Ajzen et ses collègues soulignent ensuite et dans la même logique que les nouveaux modes et formes d'organisation regroupent un nombre conséquent de – nouvelles – pratiques et processus de travail très diversifiés qui auraient pour trait commun de constituer une rupture avec les formes hiérarchiques et tayloriennes, héritées à la fois de l'ère industrielle et de la bureaucratie. Ceci pourrait aussi être, selon les auteurs, la base d'une convergence institutionnelle (Ajzen et al., 2015).

2.1.3. Influences et effets

Outre tous les éléments positifs attendus du NWoW, il existe bien évidemment des effets potentiellement négatifs. Nous avons souhaité en décrire quelques-uns.

La mise en œuvre des nouvelles formes d'organisation engendre un certain nombre de conséquences potentiellement négatives comme le découplage de l'exercice de l'activité professionnelle avec un lieu physique, (le bureau), mais aussi avec les heures de travail (les horaires) (Tietze, 2002). Le travailleur, annoncé comme le grand gagnant de ces formes d'organisation de par l'autonomie qui lui est conférée et la confiance qui lui est accordée pourrait également se retrouver « le dindon de la farce ». Des auteurs comme Devos et Taskin (2005) et Taskin, (2010) ont ainsi mis en avant certains aspects moins favorables de ces systèmes : dans un système comme le NWoW, le travail devient potentiellement une ressource parfois déconnectée de tout repère spatiotemporel (Devos et Taskin. 2005) ; dès lors, l'isolement du travailleur ou l'individualisation de la relation au travail (Castells, 1998) sont des risques soulevés par les auteurs. Taskin va même plus loin en avançant que certains éléments de ces modèles, et particulièrement la déspatialisation (Taskin, 2010), participeraient

à la légitimation de modèles d'organisation qui induisent la fragmentation de la société (Louart, 1994).

En outre, la promesse de gestion autonome est perçue comme une marque de confiance, un honneur par le travailleur, mais selon Devos et Taskin, « il s'avère en réalité que ces pratiques sont des leviers vers à peine plus d'autonomie » (2005, p. 99). Finalement, certains auteurs s'interrogent sur la réalité de la diminution du contrôle avec l'augmentation de l'autonomie. Ceci, alors que des outils technologiques particulièrement développés et permettant un contrôle accru se multiplient (Sewell et Taskin, 2015) et que le modèle s'oriente vers des pratiques individualisantes (Devos et Taskin, 2005).

Par ailleurs, en lien avec l'autonomie accordée, ces auteurs se posent la question de l'éventuelle démission du management en même temps que le transfert des responsabilités vers les travailleurs.

Le NWoW conduirait également à un étiolement de la coupure entre travail et vie privée et donc à une forme de surcharge supplémentaire pour le travailleur (Despiegelaere et al., 2013). Le manque de contacts sociaux et une collaboration moins grande sont également mis en avant par certains (Bijl, 2009).

Finalement, certains auteurs ont d'ailleurs souligné le fait que la répartition de ces effets collatéraux ne se faisait pas de manière homogène sur le travailleur et que certains groupes en pâtissaient plus que d'autres (Smith, 1997 ; Sewell et Taskin, 2015).

2.1.4. La GRH et le NWoW

Si l'introduction du NWoW concerne essentiellement un changement d'organisation du travail, divers auteurs pointent du doigt le lien étroit de celui-ci avec la gestion des ressources humaines. Les ajustements de GRH en parallèle du NWoW sont relevés dans la littérature à différents niveaux. Ainsi, Devos et Taskin (2005) avancent que le développement de pratiques des ressources humaines individualisées accompagne en principe ces formes de travail tandis que Peters et ses collègues (2014) associent d'emblée le « nouveau monde du travail » à des pratiques de GRH visant l'implication à des pratiques de flexibilité du travail et à la centralité de la valeur confiance.

Finalement, Baane (2011) présente le rôle-clé des RH dans la mise en œuvre des NWoW et note, entre autres, la redéfinition des relations de travail, la redéfinition des processus RH et de la façon de travailler, l'évolution des systèmes de GRH pour stimuler le travailleur à se gérer en fonction des résultats attendus, la refonte fréquente des systèmes d'évaluation, une évolution des compétences recherchées lors de recrutements sans parler des aspects légaux et réglementaires ou l'évolution du leadership.

Ces nouvelles formes d'organisation du travail apportent de nouveaux modes et de nouvelles pratiques de gestion organisationnelle (Taskin, 2010), et de gestion des ressources humaines en particulier.

2.1.5. Le contrôle et l'autonomie

Une facette importante du NWoW réside dans l'autonomie conférée au travailleur et le contrôle qui est exercé. Au vu de l'importance de ces points dans la suite de nos travaux, nous avons souhaité les approfondir. Selon Blok et ses collègues (2011), le NWoW repose sur une approche de la relation sur le lieu de travail basée sur la confiance mutuelle (Blok et al., 2011). Dans ce cadre, le travailleur se motive lui-même et prend des initiatives (Blok et al., 2011) tandis que le manager lui laisse de l'espace et de l'autonomie. Dans cette optique, Honoré (2007) met en avant le fait que certaines nouvelles formes d'organisation du travail changent la relation à la règle par l'autonomie et l'autocontrôle. Avec l'élargissement des pratiques autonomisantes d'organisation du travail et de GRH, une partie du contrôle change de main. Une partie des régulations de contrôle et des régulations autonomes (Reynaud, 1997) modifie leur positionnement et leur capacité à s'exprimer, en d'autres termes, leur pouvoir et leur rapport de force dans l'organisation. De cette façon, Honoré (2007) souligne le fait que les organisations qui donnent plus d'autonomie et de responsabilités par rapport aux résultats confient aux travailleurs une partie de leur contrôle. On passe d'un modèle basé sur un contrôle par la supervision et s'appuyant sur les règles et consignes à un modèle où les individus eux-mêmes se contrôlent, se basant sur les routines, les conventions ou l'ajustement mutuel.

Avec l'octroi au travailleur d'une autonomie et donc d'une responsabilité de l'espace de travail et dans la gestion du temps de travail, les repères ne sont plus donnés mais sont à construire par le travailleur dans un univers qui semble par ailleurs refuser toute marque de personnalisation (Devos et Taskin, 2005).

2.1.6. NWoW et culture organisationnelle

À côté d'autres éléments, principalement de nature spatiotemporelle, la culture organisationnelle semble être un aspect qui émerge des nouvelles formes d'organisation du travail. Elle est évoquée au travers des rôles, par exemple du chef (Taskin, 2010), des valeurs telles que la confiance (Ajzen et al., 2015) et des comportements attendus des travailleurs de l'organisation (Tietze, 2002).

Avec l'introduction de dispositifs organisationnels inspirés du NWoW et les tentatives managériales pour faire évoluer la culture des organisations, se pose donc la question de l'instrumentalisation de cette dernière. Deux courants de la littérature de gestion abordent cela ainsi que le fait que celle-ci soit une variable sur laquelle le manager peut exercer une influence (Mercier, 2001) ou non (Aktouf et Chretien, 1987). De la façon dont la culture organisationnelle est appréhendée dans la littérature dépend fortement la façon dont les auteurs considèrent le fonctionnement des organisations. Emery et Giauque (2005) mettent en avant deux grands courants : tout d'abord, celui qui considère la culture comme une variable organisationnelle parmi tant d'autres, ensuite, celui qui considère la culture comme une métaphore à l'aune de laquelle il est possible d'analyser les organisations, d'en étudier les caractéristiques fondamentales.

Dans le cadre du NWoW, nous avons donc deux approches : celle dans laquelle une nouvelle culture organisationnelle émerge ou évolue avec l'apparition des NWoW et celle qui met en avant les tentatives d'instrumentalisation de la culture organisationnelle comme outils de gestion accompagnant l'introduction des NWoW.

2.1.7. Un modèle destiné à devenir hégémonique ?

Finalement, la question qui se pose est de savoir comment les travailleurs abordent les NWoW. Selon Baane (2011), tous les travailleurs ne sont pas enthousiastes face au NWoW. Ceci dépend de la façon dont il est mis en œuvre, mais tout le monde ne trouve pas agréable ou facile de ne plus avoir de poste de travail fixe, de ne plus voir ses collègues, de faire appel à de l'autodiscipline ou de considérer le travail comme un lieu de bonheur. Certains travailleurs ressentent en outre des pressions aux prestations (Baane, 2011).

Pour les fonctions d'encadrement, l'arrivée du NWoW change également beaucoup de choses. Leurs tâches s'élargissent et se complexifient (Baane, 2011), avec notamment le rôle de maintenir la cohésion dans le service (lorsqu'il y a moins de contacts physiques et plus de contacts virtuels) ; le rôle de garantir le juste équilibre vie privée / vie professionnelle (comme chaque travailleur n'est pas toujours apte à gérer sa liberté) ; l'objectif de trouver le juste équilibre entre contrôle et confiance ; la gestion des mauvais usages éventuels de la liberté nouvelle ; la recherche d'un équilibre entre égalité et différenciation (les travailleurs peuvent davantage exprimer leurs styles et préférences dans le NWoW, un ajustement individuel à chaque travailleur peut être nécessaire) et la responsabilité d'éviter que des informations confidentielles se retrouvent dans la rue (du fait de la plus grande circulation de l'information).

De ses études de terrain, Baane (2011) pointe finalement le fait que les façons traditionnelles de travailler avec une structure hiérarchique, des processus fixes et des règles claires continuent de coexister au cœur même des organisations qui appliquent le NWoW et que c'est selon les tâches et les situations qu'il faut évaluer les principes à appliquer (du NWoW ou non). Il reste à penser que organisation plus traditionnelle du travail et NWoW sont encore destinés à coexister pour de longues années.

Cependant, notre présentation du NWoW dans une logique d'innovation dans la fonction publique ouvre déjà la porte à la construction de ponts entre contextes et contenus tout d'abord ; entre contenus et processus ensuite. En effet, certains auteurs présentent déjà l'organisation du travail inspirée du NWoW comme modèle qui repousse les pratiques bureaucratiques (Ajzen et al., 2015), tout comme le souhaitent les partisans du NMP. Par ailleurs, un changement radical qui conduit à une organisation inspirée du NWoW signifie une évolution majeure pour les travailleurs et leur hiérarchie, avec une redistribution des cartes et partant des jeux de pouvoir inévitables (Crozier et Friedberg, 1977) qui inévitablement influent sur les processus de changement. Dans le même esprit, le changement de rôle chez le travailleur en lien avec son autonomie (Devos et al., 2005) et son autocontrôle (Kemp, 2013) ou le changement de rôle du chef (Baane et al., 2010) sont des éléments qui peuvent influencer sur le processus de changement (Balogun et Johnson, 2004).

2.2. Le Nouveau Management public

L'objet de notre étude est le changement organisationnel dans la fonction publique fédérale belge. Nos premiers pas sur le terrain ont immédiatement mis en avant certaines contradictions que les dirigeants d'administration pointent lorsqu'ils parlent d'organisation du travail et de GRH dans le service public (Pollitt et Bouckaert, 2011 ; Emery et Martin, 2010) : il serait de plus en plus difficile de bien gérer les administrations, d'atteindre les objectifs stratégiques, d'offrir un service de qualité aux usagers avec l'arsenal des outils de gestion de l'organisation et des collaborateurs existants. Hybridités de logiques et de principes de gestion (Desmarais, 2008 ; Emery, 2010 ; Van Dorpe et Horton, 2011), d'une part, et cadre réglementaire contraignant, d'autre part, sont abordés par la plupart des dirigeants publics rencontrés. Il n'est pas certain que la perception et l'analyse des acteurs qui les conduisent à trouver hier mieux qu'aujourd'hui, soient complètement fondées et ce n'est d'ailleurs pas l'objet de notre étude. Ce qui nous paraît par contre d'une réalité bien présente, c'est le souhait des dirigeants que les règles de GRH et les dispositifs organisationnels permettent d'atteindre les objectifs stratégiques des administrations. Parmi ceux-ci, les objectifs de performance, d'efficience, d'atteinte des résultats semblent primordiaux pour ces dirigeants. Et selon certains d'entre eux, il faut modifier l'organisation du travail existante -parfois radicalement- pour aller dans ce sens. Autant d'objectifs qui sont inspirés du NMP (Christensen et Laegreid, 2001 ; Huron, 2017) et de sa mise en œuvre dans les administrations fédérales belges. Ceci représente un élément important de notre contexte d'analyse ; aussi est-il nécessaire d'en fixer quelque peu les contours ainsi que les facettes qui sont pertinentes pour notre propos. En outre, ce contexte est d'autant plus important qu'il est une des motivations du changement sous revue et qu'il va influencer le contenu même du changement voire, dans une certaine mesure, les processus de changement. In fine, nous voyons que ce contexte lui-même a été significativement modifié par le changement organisationnel que nous analysons. Ce dernier allant bien plus loin que de changer une seule organisation pionnière en révolutionnant tout un champ organisationnel, à savoir la fonction publique fédérale belge.

2.2.1. Généralités

Le Nouveau Management Public (NMP) est un ensemble de doctrines et de réformes qui ont fortement influencé la gestion des administrations publiques au travers le monde depuis une trentaine d'années. La Belgique et ses administrations publiques fédérales, qui sont notre champ d'étude, sont aussi concernées. Le NMP, comme nous allons l'expliquer plus en détail ci-après, a introduit des principes de gestion des administrations qui, encore aujourd'hui, sont considérés comme légitimes par nombre de gestionnaires, de politiques et d'autres intervenants de la sphère publique (Pichault et Schoenaers., 2012). C'est par exemple le cas de la recherche de performance et d'efficience, (Huron 2017). Le NMP a également en Belgique, conduit à des réformes qui laissent encore des marques importantes dans l'organisation du travail des administrations et la gestion des ressources humaines (De Visscher, 2004). C'est notamment le cas de l'évolution des systèmes d'évaluation des fonctionnaires, des principes de responsabilisation des « top-managers » publics mandataires,

des mécanismes de promotion au sein des administrations ou de la structure des ministères transversaux qui gèrent les budgets, l'informatique ou les recrutements (SPF P&O, 2002).

Ainsi, le NMP constitue un élément majeur du contexte dans lequel évoluent les administrations publiques fédérales belges, ses dirigeants et le Ministère qui fait l'objet de notre étude de cas principale.

Force est de constater que, sous le vocable Nouveau Management Public (NMP), également appelé Nouvelle Gestion Publique, se cache une réalité multiple aux contours souvent variables et difficilement définissables. D'un côté, le NMP est un ensemble de principes doctrinaux, voire idéologiques, qui ont orienté l'évolution de la gestion des administrations publiques dès la toute fin des années 70 et surtout des années 80 (Hood, 1991 ; Diefenbach, 2009). D'un autre côté, le nom de NMP est également donné au mouvement international de réformes qui a traversé la fonction publique à la même époque (Feige et al., 2012; Desmarais, 2008). Les deux acceptions sont bien sûr les deux facettes d'une même réalité : d'un côté, des principes ou des modèles ; d'un autre côté, la mise en œuvre dans les administrations de ces modèles et principes.

2.2.2. Le NMP comme modèle

Véritable puzzle doctrinal (Hood, 1991), le Nouveau Management Public est un courant qui s'est construit comme une critique des règles de l'administration bureaucratique (Bezes, 2005), en réaction à ses défauts putatifs, souvent présentés de manière stéréotypée (Göransson et Rondeau, 2013). Ceux-ci sont par exemple : le manque de flexibilité et de réactivité menant à un service de piètre qualité, à une inefficience issue d'un focus sur les processus plutôt que sur les résultats, à une relative imperméabilité au contrôle externe en raison de son opacité, et à un ennui, voire une aliénation, pour son personnel (Alford et Hughes, 2008). Varone et De Vischer (2004) avancent de la même façon que les innovations issues du NMP découlent toutes du grief de non-efficacité porté contre la « bureaucratie wébérienne ». Il s'agit, dès lors, d'assurer avec le NMP une plus grande flexibilité à l'organisation du travail administratif, par opposition aux hiérarchies rigides bureaucratiques.

Notons que certains auteurs contestent toutefois l'existence d'une dichotomie nette entre les formes organisationnelles bureaucratiques et post-bureaucratiques (Maravelias, 2003), ce qui va dans le sens d'autres auteurs comme Hoggett (1996) ou McSweeney (2006), qui considèrent la post-bureaucratie comme une extension de la bureaucratie. Leurs travaux mettent d'ailleurs parfois en évidence une intensification de la bureaucratie (Göransson et Rondeau, 2013). Ceci n'est pas sans intérêt dans la mesure où les principes du NMP et leurs finalités peuvent ainsi, au travers de mises en œuvre, aboutir à des contradictions. Nous y reviendrons.

Si l'objectif est d'améliorer les performances du secteur public, de s'éloigner d'un modèle bureaucratique fortement critiqué et de répondre aux besoins de rationalisation (Pichault et Schoenaers, 2012) ressentis dans de nombreux pays de l'OCDE, il s'agit aussi de s'inspirer de la gestion des entreprises privées. Selon Diefenbach (2009), le NMP est un ensemble de

déclarations d'hypothèses et de valeurs qui portent sur la façon dont les organisations du secteur public devraient être structurées, organisées et gérées et dont, d'une manière similaire à celle des affaires, elles devraient fonctionner. Ainsi, de manière générale, une logique de gestion et de structuration des organisations inspirée du secteur privé est souvent mise en avant, tout comme l'application d'outils et de démarches suivant la même logique (Feige et al., 2012 ; Allison, 1983). Selon certains, il est inspiré d'une notion idéalisée des forces du marché (Field, 2015) ou d'une gouvernance basée sur des mécanismes de quasi-marché (Kapp et Helgø, 2008). Le NMP repose ainsi sur une idéologie fondatrice centrale (Christensen et Laegreid, 2001) basée sur une idéalisation des modes de gestion des entreprises privées dont devraient s'inspirer les administrations afin d'accroître leur performance et sortir du modèle bureaucratique, par principe inefficace.

Sur le terrain, l'idéologie fondatrice centrale présentée par Christensen et Laegreid (2001) semble défendue par une part non négligeable de membres de la sphère politique, administrative ou encore du conseil en organisation (Pichault et Schoenaers., 2012). Certains auteurs parlent même de « paradigme » (Osborne et Gaebler, 1992 ; De Visscher , 2004), voyant le NMP comme système de représentations largement accepté dans la plupart des pays du monde et qui présente un modèle cohérent de vision de ce que doit être l'administration publique. Ainsi, nous constatons que de nombreux principes du NMP sont considérés par beaucoup comme allant de soi dans la gestion d'une administration. Leur légitimité est ainsi importante et certains y voient même l'émergence de nouvelles hiérarchies de légitimation dans lesquelles la gestion et le managérialisme sont hégémoniques (Kirkpatrick et Gaebler, 2005).

Si nous abordons le NMP sous l'angle des théories néo-institutionnelles (DiMaggio et al., 1983), nous pouvons avancer que toute une série d'éléments qui composent le NMP, tels que par exemple la recherche de performance et d'efficacité, la responsabilisation des administrations et de leurs agents ou la mesure des résultats, sont des principes d'une grande légitimité pour nombre d'acteurs de la fonction publique et qui revêtent certainement un caractère institutionnalisé dans nombre de champs organisationnels en lien avec les administrations publiques. Ce que confirment Czarniawska et son collègue (2005), pour lesquels il ne fait aucun doute qu'à ce jour et à cette époque, le NMP est considéré comme une structure légitimée, institutionnalisée et qui invite à une convergence isomorphique, c'est-à-dire qui reproduit des structures qui sont considérées comme « justes ». Ainsi la non-adaptation à la logique du NMP peut être considérée plus contestable, négligente et irrationnelle que l'adaptation à celui-ci. Giaque et ses collègues (2009) pointent également la convergence isomorphique dans le cadre du NMP. Ces derniers constatent que si les dynamiques nationales sont bien souvent différentes les unes des autres, il est toutefois possible de constater des ressemblances en ce qui concerne les principes et outils introduits pour initier et développer les transformations managériales. Ces effets d'imitation analysés dans l'esprit des tenants de la théorie néo-institutionnelle ont permis à certains auteurs de considérer la venue d'un nouveau paradigme de la gestion publique, le NMP (Finger, 1998 ; Mönks, 1998).

D'autres auteurs arrivent à la même conclusion sur certaines facettes issues du NMP, comme sur les systèmes de contrôle de gestion (SCG) qui sont un exemple emblématique de l'isomorphisme lié aux réformes du NMP. Boitier et son collègue (2011) notent ainsi que pour gagner en légitimité au sein de leur environnement institutionnel, les organisations adoptent des SCG qui traduisent certains idéaux de contrôle et de performance et s'incarnent dans des outils ou des dispositifs organisationnels (tableau de bord, ERP, système de rapportage) (Scott, 1995).

Gruening (2001) confirme l'importante adhésion aux principes du NMP mais avance que le NMP est en fait un concept polysémique sur lequel un agrément peut facilement être rencontré. Qui peut en effet sérieusement rejeter des idées aussi inspirantes que la modernité, le changement, l'efficacité ou l'augmentation de la qualité ? (Gruening, 2001). Mais ceci n'a peut-être rien de très étonnant si le NMP est effectivement un paradigme, ses principes fondateurs étant alors par définition inspirants et concentrant une adhésion significative.

L'approche de Diefenbach (2009) aurait tendance à confirmer l'ampleur du NMP et une certaine forme d'hégémonie de certains principes qui le composent, ce qui sous-entend une large adhésion et légitimité. Ce dernier met en effet en avant le côté en même temps radical et total, tant dans l'ampleur que l'intensité du NMP. Il y apporte comme argument que le NMP a été introduit dans tous les secteurs du service public (de l'éducation à la police), à tous les niveaux (national ou régional) (McAuley et al., 2000 ; Kirkpatrick et Ackroyd, 2005) et est un phénomène global que l'on peut retrouver dans des pays industrialisés occidentaux mais aussi dans des pays en voie de développement, en Asie ou en Afrique. Des partis politiques de tous bords ont en outre soutenu le NMP. Comme l'avance Page (2005), le NMP semble pouvoir être utilisé dans virtuellement n'importe quelle configuration politique, n'importe quelle région géographique et n'importe quel secteur (Hood et al., 2005).

S'il est très répandu et fait de nombreux adeptes, le NMP ne dispose, en aucun cas, d'une position hégémonique totale et les critiques à son encontre sont également légion, nous y reviendrons.

Principes et objectifs

Au-delà de l'inspiration recherchée dans la gestion des organisations privées, les principes et doctrines développés dans le NMP semblent multiples et variés.

Ils sont listés et décrits par de nombreux auteurs (Hood, 1991 ; Gruening 2001 ; Pollitt, 1993, Pollitt et Bouckaert, 2011 ; etc.) et leur définition précise semble, de loin, faire l'unanimité. Gruening (2001) parle d'ailleurs des NMP. Dans tous les cas, des principes et caractéristiques communs émergent chez la plupart des auteurs (Gruening, 2001), tandis que d'autres éléments sont plus sujets à discussion. Giauque et ses collègues (2009) notent que si les dynamiques nationales sont bien souvent différentes les unes des autres, du fait des histoires propres aux institutions et de l'influence des structures étatiques sur le contenu des réformes (Pollitt et Bouckaert, 2011), il est toutefois possible de constater des ressemblances en ce qui concerne les principes et outils introduits pour initier et développer les transformations managériales.

Pichault et Schoenaers (2012) résumant les objectifs du NMP en quatre grandes catégories :

- L'amélioration de l'efficacité de l'action, soit la réalisation des missions de service public ;
- L'amélioration de l'efficience, soit la maximalisation des moyens mis en œuvre ;
- L'ouverture et l'accessibilité des services publics aux « clients » ;
- La responsabilisation, soit rendre des comptes.

Hood (1995) regroupe les thèmes qui apparaissent le plus fréquemment¹ :

- Fragmentation du secteur public en unités d'entreprise organisées par produit
- Mise en place de dispositions davantage compétitives sur base de contrats, avec des marchés et des contrats internes
- Insistance sur des pratiques de gestion du secteur privé
- Plus d'insistance sur la discipline, la frugalité et la gestion optimale des ressources
- Développement des pratiques du top-management
- Définitions de normes explicites et mesurables de performance et de réussite
- Mise davantage d'accent sur l'évaluation des résultats

En résumé, les réformes sont principalement orientées vers les résultats et la performance (Hood, 1995 ; Van Dorpe et Horton 2011 ; Giaouque et al., 2008), la remise en cause des structures centralisées et hiérarchiques (Pollitt et Bouckaert, 2011 ; Varone et de Visscher, 2004; Putseys et Hondeghem, 2002) et l'ouverture aux enjeux externes (Pichault et Schoenaers, 2012 ; Desmarais, 2008).

2.2.3. Le NMP comme réforme

À côté et finalement en parallèle des principes du NMP émergents, des réformes des administrations publiques sont mises en place à travers le monde. Le mouvement a été initié avec les réformes mises en œuvre dans divers pays anglo-saxons (Grande-Bretagne, USA, Nouvelle Zélande, etc.) au début des années 80, avec comme principales motivations, la réduction des coûts et comme leitmotiv principal, l'inspiration dans les entreprises privées. Devant le succès de ces réformes, un très grand nombre de pays leur a emboîté le pas (Gruening, 2001). Si les réformes inspirées des principes du NMP montrent une certaine convergence ou se réclament de l'idéologie du NMP, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de ces réformes est extrêmement variée (Pollitt et Bouckaert, 2011). Pollitt (1993) pointe que les disparités et les différentes versions du NMP pourraient venir de différences culturelles, légales et politiques. Il convient également de mettre en avant que, si les principes du NMP ont indéniablement été présents dans ces réformes, d'autres modèles ont été invoqués par les politiques et d'autres modèles ont été analysés par les académiques (voir notamment Pollitt et Bouckaert (2011), qui analysent les modèles de réformes développés dans une douzaine de pays ainsi que les outils et techniques utilisés).

¹ Traduction libre de l'auteur

Il faut également tenir compte du fait que « annoncer » une réforme et sa complète mise en œuvre sont des choses différentes, les réformes publiques étant communément réputées pour n'atteindre que partiellement leurs objectifs (Pollitt et Bouckaert, 2011). D'ailleurs, une réforme dont les promoteurs se revendiquent de principes issus du NMP donnera peut-être sur le terrain des résultats contraires à ceux escomptés et finalement des pratiques qui ne relèvent pas de ces-dits principes. L'exemple déjà évoqué ci-avant d'une intensification de la bureaucratie que la réforme est censée combattre (Göransson et Rondeau, 2013) nous semble symptomatique.

Mais la diffusion du NMP et de ces réformes n'a assurément pas eu que des effets positifs sur les administrations et leurs travailleurs. De nombreux auteurs ont mis en avant les faiblesses du NMP.

2.2.4. *Les critiques du NMP*

Certains auteurs soulignent divers impacts, plutôt négatifs, que ce modèle a entraînés à différents niveaux du service public. Ceci peut concerner la motivation du personnel (Vandenabeele et Hondeghem, 2007), ses valeurs (Du Gay, 2006 ; Kernaghan, 1999), ou encore l'éthos des fonctionnaires (Maesschalk, 2004 ; Fortier, 2010). Cela concerne également l'accroissement du stress (Kirkpatrick et Ackroyd, 2005 ; Diefenbach, 2009), l'accroissement de la charge de travail (Butterfield *et al.* 2005 in Diefenbach, 2009) et bien d'autres facettes du travail dans les administrations. Certains auteurs en ont même fait un inventaire plus multidimensionnel des impacts sur les organisations du secteur public (Diefenbach 2009). Quelque trente ans après son apparition, le NMP essuie ainsi désormais de nombreuses critiques relatives tant à ses fondements qu'à sa mise en œuvre (Göransson et Rondeau, 2013).

Parmi les difficultés reprochées au NMP, la mise en avant de contradictions diverses se retrouve chez nombre d'auteurs (par exemple : Pollitt et Bouckaert., 2011 ; Pichault, 2007 ; Emery et Giaque., 2007). Celles-ci sont souvent intrinsèques au NMP lui-même (Pichault, 2007 ; Diefenbach, 2009, etc.). Il s'agit par exemple du fait de simultanément prôner la centralisation (d'activités cruciales de l'organisation comme la stratégie, les budgets ou les systèmes d'information) et la décentralisation (Diefenbach, 2009) ou d'améliorer la qualité du service aux usagers tout en diminuant les coûts (Kimberly et al., 2008). Pollitt et Bouckaert (2011) présentent, entre autres, la volonté de mobiliser les collaborateurs tout en prônant la réduction drastique des effectifs. Nous renvoyons le lecteur aux descriptions particulièrement complètes des paradoxes et des contradictions du NMP mises en avant par Emery et Giaque qui pointent par exemple l'impulsion de valeurs marchandes dans un monde aux valeurs contradictoires ou l'ambiguïté qui existe entre clients et usagers (Emery et Giaque, 2005).

Ces contradictions ne sont pas sans créer certains paradoxes dans le chef des fonctionnaires, et en particulier dans l'encadrement intermédiaire. Comme le notent Lüscher et ses collègues (2008), émerge ainsi le paradoxe de la performance (comment satisfaire diverses demandes contradictoires ?), de l'appartenance (être fidèle à l'équipe managériale ou à l'unité dont on est responsable ?) et celui de l'organisation (changer les routines ou garantir le

fonctionnement actuel ?) (Pichault et Schoenaers, 2012). Cette situation de tension peut générer une pression, un malaise ou un mal-être important chez les travailleurs (Emery et Martin, 2010) et les managers (Huy, 2002 ; Balogun et Johnson, 2004 ; Rouleau, 2005). Pour les gestionnaires publics, la complexité qui résulte de ces contradictions est un défi quotidien, car ils sont amenés à intégrer des attentes toujours plus diversifiées et potentiellement paradoxales (Emery et Martin, 2010).

2.2.5. Hybridités et contradictions

Dans le registre des contradictions, certains auteurs mettent en avant des situations d'hybridité liées au NMP. Ces situations résultent de contradictions liées à l'implémentation partielle des principes et pratiques issues du NMP et de leur coexistence avec d'autres logiques.

La suite de la période de réforme et d'introduction du NMP – qu'Emery et Martin (2010) appellent « l'après-Nouvelle Gestion Publique » – se traduit au sein des administrations par une combinaison intégrant les principes qui ont marqué l'administration publique classique et des principes issus d'autres modes de gouvernance. Emery et sa collègue (2010) parlent ainsi de contexte post-bureaucratique qui combine des principes de sources diverses. On se trouve face à un mélange de différentes logiques : une logique traditionnelle (statutaire), qui repose par exemple sur la protection des fonctionnaires contre l'arbitraire et une logique d'efficacité, véhiculée par le NMP (Desmarais, 2008). Van Dorpe et Horton ont également mis en avant ce remplacement graduel des logiques administratives antérieures qui conduit à une accumulation de principes et de pratiques potentiellement contradictoires dans les administrations (Van Dorpe et Horton, 2011). La superposition des mots d'ordre du NMP et les fonctionnements bureaucratiques des organisations publiques ne manquent ainsi pas de favoriser l'émergence d'injonctions paradoxales (Abord de Chatillon et Desmarais, 2012).

De façon spécifique, certains auteurs (Bichon, et al., 2014) présentent les conséquences de l'hybridation des logiques de GRH sur les pratiques de GRH mises en œuvre dans les organisations publiques. Ce que confirme Pichault (2007) lorsqu'il avance que certains problèmes peuvent être caractérisés par un manque de cohérence entre nouveaux et anciens dispositifs de GRH au sein des administrations, et en particulier le fait que seul un nombre limité de dispositifs de GRH sont modernisés. À côté de cela, Pichault questionne l'écart possible entre politique de GRH innovante et routines bureaucratiques préexistantes ; ce qui présenterait un risque de manque de cohérence entre un changement organisationnel et un contexte qui lui est fort éloigné. Le travailleur peut ainsi se trouver coincé dans une situation contradictoire entre nouvelles méthodes et GRH et règles organisationnelles bureaucratiques. Hood (2001) considère ceci comme un phénomène commun des réformes administratives. De manière spécifique, les hybridités et conflits de normes, porteurs de messages contradictoires notamment de type culturel, sont potentiellement non conciliables pour les agents publics (Emery et Giaque, 2005). Cet état de fait pourrait même conduire à des déviations constructives, utilisées par les acteurs comme des moyens pour échapper aux contradictions des organisations (Babeau et Chanlat, 2008).

Paradoxes et contradictions semblent tellement présents qu'un nouveau type de hauts gestionnaires publics pourrait voir le jour, reflétant la nature hybride du marché bureaucratique actuel, comme avancé par les résultats de l'étude de Bourgault et Van Dorpe (2013). Ces derniers prennent des décisions qui sont marquées par des exigences de plus en plus contradictoires, entraînant par exemple des tensions liées à la marge de manœuvre accrue dont ils disposent, à exploiter selon une logique de gestion fortement inspirée du privé, mais tout en respectant les principes classiques de fonctionnement administratif, tels que la légalité et l'égalité de traitement (Crozet et Desmarais, 2005 ; Fortier, 2010).

Après l'arrivée du NMP caractérisée par une phase de transition et de changements (Vere et Butler, 2007 ; Vendramin et Valenduc, 2000), il subsiste donc clairement un certain niveau d'hybridation des pratiques et certains conflits de normes (Emery et Giaque, 2005).

2.3. Le changement incrémental, le changement radical et l'innovation

Dès notre étude de l'approche des dirigeants publics en matière de changement organisationnel et de GRH, nous avons perçu de nombreux éléments relatifs au changement incrémental (Lindblom, 1959) mais aussi une approche du changement qui se veut beaucoup plus radicale. Le dirigeant qui développe, de la façon la plus notable cette approche radicale est celui qui dirige l'organisation pionnière du changement étudié. Celle-ci a initié le changement organisationnel en son sein et puis dans son champ organisationnel. Il s'agit d'un changement organisationnel radical et il importe de savoir de quoi il s'agit et d'en préciser les concepts.

Dans la littérature, le changement radical et le changement incrémental ont souvent été deux approches du changement mises en opposition ou, au contraire, jugées complémentaires (Levy, 1986, Nadler et Tushman, 1989). Il est donc indispensable d'en préciser les contours et les différences. L'utilisation de ces concepts est également nécessaire dans l'appréciation de la relation au changement du dirigeant d'administration.

L'approche incrémentale du changement a été particulièrement développée par Lindblom (1959) et les concepteurs de la théorie du Développement de l'organisation (Organization Development OD, Dunphy et Stace, 1988). Dans cette approche incrémentale du changement, les acteurs développent, dans les faits, une stratégie (des stratagèmes) basée sur des petits pas, des essais et des erreurs pour développer leur politique et amener le changement. Ceci s'oppose à une vision de politique managériale basée sur l'optimisation et la prise en considération de toutes les informations disponibles, avec une évaluation soignée de tous les résultats possibles (Atkinson, 2011). Les théories expliquant le changement organisationnel par la voie incrémentale s'opposent aux méthodes formelles de planification du changement issues de théories plus rationnelles de prises de décision dans les organisations (Sydow et al., 2009). Dans cet esprit, le décideur est limité dans ses choix par la situation existante et les choix antérieurs. Le changement organisationnel ne peut dès lors n'être qu'incrémental, chaque situation étant modelée sur une situation ancienne dont elle ne se différencie que marginalement. Le changement dans cette approche est un développement continu, largement morcelé, à caractère itératif et incrémental (Lindblom, 1959). Cela laisse à penser que les acteurs du changement sont nombreux au sein de l'organisation (à l'inverse d'une vision plus rationnelle qui laisse au dirigeant le pouvoir unique de décision) et donc l'inverse d'une planification maîtrisée. Dans cette optique, les changements incrémentaux sont mineurs, nombreux et permanents. Pichault (2013) fait le lien entre cette approche et celle de la dépendance du sentier ('path dependency') selon lequel, plus les décideurs adoptent une voie particulière, plus ils ont tendance à se maintenir sur cette voie. Le poids du passé, de la culture, des projets en cours et des décisions antérieures intervient de façon cruciale dans le processus de changement. Il met aussi en avant l'alternance dans la vie des organisations entre de courtes périodes de changements radicaux (lorsque le coût d'une restructuration interne devient acceptable par rapport au coût de l'immobilisme et de l'inadaptation aux variations de l'environnement) et de longues périodes de changements incrémentaux. Ceci rejoint Dunphy et ses collègues (1988) pour qui le changement organisationnel incrémental est dans tous les cas impossible. En particulier, ces derniers

avancent que le changement organisationnel radical est nécessaire lorsque, à grande échelle, des discontinuités s'imposent à l'organisation sans qu'elle (ou son manager) ne puisse agir dessus (restructurations de secteurs industriels, interventions politiques, développements technologiques nouveaux etc.). Dans ce cas, l'organisation doit s'ajuster activement aux changements imposés à son environnement, parfois sous peine de disparaître.

Dunphy et ses collègues (1988) voient ainsi les deux approches du changement comme complémentaires, mais à des moments différents. L'une – la stratégie incrémentaliste – lorsque l'organisation, adaptée à son environnement actuel et tel que prévu, doit s'ajuster au niveau de sa mission, de ses processus internes, etc. ou bien lorsque l'inadéquation avec l'environnement peut être gérée sans pression de temps. L'autre – la stratégie transformationnelle (radicale) – lorsque l'organisation et l'environnement ne sont plus ajustés l'un à l'autre. Certains auteurs ont lié ce point de vue aux étapes de la vie de l'organisation (Miller, 1982 ; Tushman et al., 1986). Certains ont utilisé divers vocables pour exprimer plus ou moins les mêmes principes : « évolution » et « révolution » (Greiner, 1972 ; Miller, 1982 ; Dunphy et Stace, 1988) ; « convergence » et « frame breacking changes » (Tuschman et al, 1986) ; « changements incrémentaux et changements stratégiques » (Nadler et al., 1989) ; « changements de premier ordre ou de second ordre » (Ginsberg, 1988 ; Levy, 1986).

Certains auteurs en ont complémentaire, ainsi, en termes de temporalité du changement, nous nous tournons vers les notions développées par Weick et Quinn (1999) de changement épisodique et de changement continu décrits au travers des propriétés du changement de Dunphy et Stace (1988). Selon Weick et Quinn (1999), le changement continu est émergent et « self-organizing », une réaction aux contingences journalières, nombreuses, petites et perpétuelles. Dans cette acception, le changement continu est fort proche du changement incrémental. Il ne s'agit pas d'un changement décidé mais d'un cadre dans lequel le changement se réalise.

La notion de changement incrémental est ainsi fortement imbibée d'une dimension temporelle (notion de continuité). Le changement radical ne l'est, en fait, pas autant. Même s'il se réalise sur une courte période, (Gersik, 1991) cette « courte période » peut prendre plusieurs années, par exemple dans le cas d'innovations technologiques majeures ou de remodelage stratégique d'un groupe d'entreprises. On peut, sur certains aspects, rapprocher le changement radical du changement épisodique bien que les caractéristiques temporelles du changement radical soient finalement fort générales. La littérature insiste plus sur la nature du changement radical que sur sa temporalité même si dans les faits, les changements radicaux (du fait de leur ampleur) sont moins fréquents que les changements incrémentaux (a priori plutôt mineurs). On peut néanmoins imaginer une succession de changements radicaux qui touchent une organisation de façon continue pendant une décennie (par exemple des opérations de fusion, de rachat et de réorganisation au sein d'un groupe multinational qui change, à plusieurs reprises, le cadre de fonctionnement-même d'une unité de production).

La principale différence entre changement incrémental et radical ne se retrouve ainsi pas dans la vitesse du changement mais dans l'aspect de continuité ou de discontinuité du changement. Les notions de premier ordre ou de second ordre de Levy (1986) retiennent cette conception :

un premier ordre qui ne change pas les fondamentaux du système et les changements de second ordre qui affectent les règles de base de l'organisation. Il s'agit de changements multidimensionnels, de multi-éléments et de multiniveaux qui modifient le système de façon irréversible vers un paradigme nouveau et révolutionnaire (Levy, 1986). Point de vue que confirme Christiane Demers (1993), pour qui un changement est qualifié de radical lorsqu'il entraîne des changements importants, voire des ruptures, tant au niveau de la stratégie que de la structure et de la culture de l'organisation (voir aussi Allaire et Firsirotu, 1984 ; Hafsi et Demers, 1989 ; Tushman et Romanelli, 1985). Le changement radical est donc un changement de deuxième ordre (Ginsberg, 1988 ; Levy, 1986), c'est-à-dire **un changement global qui remet en cause le cadre de référence dominant** (Nadler et Tushman, 1989). Selon Gersik, le changement radical redéfinit un nouvel ensemble de règles (Gersik, 1991).

Dans le changement radical, il y a donc une question d'ampleur, de rupture avec l'existant, d'unité (non-morcellement) et de centralisation plus compatible avec une vision managériale du changement.

Nous concluons cette section en précisant la notion d'innovation qui s'apparente au changement et que nous utilisons dans nos travaux.

« Innover » signifie introduire une nouveauté dans un environnement déjà existant (Dagenais et al., 2005). L'innovation en tant qu'action vise à transformer l'environnement et à découvrir des voies jusque-là inexplorées. Elle tend à rompre avec ce qui est établi en proposant quelque chose de mieux et considéré comme plus efficace pour améliorer une situation ou résoudre un problème. « Par innovation sociale, on entend toute nouvelle approche, pratique ou intervention ou encore tout nouveau produit mis au point pour améliorer une situation ou solutionner un problème social et ayant trouvé preneur au niveau des institutions, des organisations, des communautés. » (Bouchard, 1999)

Les notions d'innovation et de changement sont deux notions proches. Selon Dagenais et ses collègues (2005), elles correspondent à des composantes différentes des grands processus de transformation des institutions sociales, des organisations et des pratiques. Alors que l'innovation introduit quelque chose de nouveau dans un environnement donné, le changement est l'aboutissement du processus ciblé de transformation. L'innovation en tant qu'action organisée ou en voie d'organisation sur le terrain poursuit un objectif de production de changement, mais ne produit pas nécessairement toujours le changement escompté. Selon ces auteurs, pour produire du changement, il faut arriver à transformer un environnement soit en utilisant différemment un ou plusieurs de ses éléments préexistants, ou encore en y introduisant un nouvel élément, c'est-à-dire une innovation. En synthèse, l'introduction d'une innovation constitue un moyen de produire du changement, mais il n'est pas le seul.

2.4. La culture organisationnelle

Dans la mesure où la notion de culture organisationnelle est évoquée avec récurrence tant dans les aspects de NMP que de NWoW et qu'elle est régulièrement apparente dans notre matériau empirique, il nous a semblé essentiel d'en préciser le concept.

2.4.1. Concept et acceptions

Selon De Coster (1999, p188), « la culture peut se concevoir comme la synthèse du système de valeurs d'une société ou d'un groupe social, d'une part, et des types de comportements que ce système interdit, permet ou favorise, d'autre part ». Ceci se rapproche assez fort de ce que Bertrand (1991, p7) propose comme définition de la culture organisationnelle : « la culture organisationnelle est la perception et l'interprétation des valeurs d'une organisation que se donnent ses membres afin d'être en mesure de comprendre, d'apprendre et d'agir ».

Selon Degot (1988), la culture d'entreprise est composée des évidences partagées qui guident le comportement des individus dans l'entreprise. La culture peut donc être présentée comme un ciment qui unit les membres de l'entreprise et le signe de son identité. Elle implique des représentations partagées et un consensus en ce qui a trait aux pratiques (Zghal 2003). Thévenet va dans la même direction puisque la culture d'entreprise ou organisationnelle est pour lui « ce qui unifie l'entreprise dans ses pratiques et ce qui la distingue des autres » (Thévenet 1984, p16).

Nous percevons bien ici le caractère évident mais aussi subjectif de la culture organisationnelle, ce qui en rend les contours vagues et difficilement définissables. Delavallée (1995) considère ces évidences difficilement identifiables exhaustivement mais les voit comme structurées au sein de grandes catégories (les traits culturels dominants de l'entreprise) qui les rassemblent. Selon lui, les évidences sont liées les unes aux autres par une même logique.

Bertrand (1991) distingue trois niveaux de culture organisationnelle :

- Le niveau fondamental est constitué des valeurs de l'organisation, ses perceptions de rôles, ses rêves et ses frustrations.
- Le niveau intermédiaire concerne les stratégies culturelles, c'est-à-dire les idéologies, les explications et les cartes cognitives.
- Finalement, le niveau démonstratif concerne les faits culturels : rites, symboles, histoires et discours.

Afin de compléter notre perspective, il nous faut rappeler que la culture d'une organisation est certainement le produit partiel de systèmes culturels dans lesquels elle évolue, par exemple, sociétal ou professionnel, ce qui en fait un système ouvert (Emery et Giaouque, 2005).

2.4.2. *La culture comme variable de gestion ?*

Une question, non sans importance pour nos travaux, a traversé la recherche, principalement dans les années 80 et 90, concernant l'instrumentalisation de la culture d'organisation et le fait que celle-ci soit une variable sur laquelle le manager peut exercer une influence (Mercier, 2001) ou non (Aktouf 1990).

La façon dont la culture organisationnelle est appréhendée dans la littérature dépend fortement de la façon dont les auteurs considèrent le fonctionnement des organisations. Emery et Giauque (2005) mettent en avant deux grands courants, tout d'abord, celui qui considère la culture comme une variable organisationnelle parmi d'autres, ensuite, celui qui considère la culture comme une métaphore à l'aune de laquelle il est possible d'analyser les organisations, d'en étudier les caractéristiques fondamentales.

Dans la première catégorie, il distingue les auteurs qui considèrent la culture d'organisation comme une variable indépendante de ceux qui la considèrent comme une variable dépendante. Comme variable indépendante, la culture est un élément explicatif des différences entre organisations (nationalités différentes, privées-publiques etc.), celles-ci étant le reflet de la culture de leurs membres. Par conséquent, les outils de management doivent être adaptés à ces différentes réalités (Hofstede, 1987).

Si la culture organisationnelle est vue comme une variable dépendante, elle fait partie des nombreuses dimensions organisationnelles et dans une vision plutôt héritée des théories de l'organisation dites mécanistes. Cela implique qu'il est possible d'agir sur elle, par exemple pour l'ajuster à un environnement changeant ou permettre l'intégration de ses membres.

Le second courant mis en avant par Emery et Giauque (2005) (qui regroupe des perspectives symboliques, cognitives et psychodynamiques) considère la culture organisationnelle comme une métaphore qui permet de se faire une meilleure image des organisations. Selon ces théories, l'organisation est une culture qui fait sens, qui produit des symboles et qui structure les activités de manière inconsciente.

Différentes perspectives partagent cette approche. La perspective cognitive définit ainsi la culture comme un système de connaissances et de croyances auquel une communauté d'acteurs se réfère spontanément. La culture organisationnelle s'apparente ainsi à un système de perception et d'interprétation du monde (Weick, 1995). Dans la perspective symbolique, la culture correspond à un système de symboles et de sens partagé. Dans la perspective psychodynamique, la culture est considérée comme étant l'expression de processus psychologiques inconscients.

Dans chacune de ces approches liées aux théories de l'organisation, les dimensions liées à la culture mettent manifestement en avant les aspects subjectifs (recherche de sens, symboles, métaphores, croyances, perception des rôles, etc.) de la vie de l'organisation, ce qui rend, de ce point de vue, l'instrumentalisation de la culture organisationnelle bien moins évidente, voire difficilement réalisable.

2.4.3. La culture organisationnelle et NMP

La littérature abordant le NMP met régulièrement en avant une dimension de culture organisationnelle en avant tant dans le cadre des réformes qui y sont liées que des aspects paradigmatiques qui le concernent.

Comme dans tout changement organisationnel, l'arrivée du NMP est caractérisée par une phase de transition et de changements (Vere et Butler, 2007 ; Emery et Martin, 2010), une hybridation des pratiques et certains conflits de normes (Emery et Giaque 2005) qui touchent également les aspects de culture organisationnelle et génèrent de multiples récits et discours liés au sens et aux valeurs (Emery et Giaque, 2005). Emery et Giaque (2005) mettent également en avant les injonctions contradictoires de type culturel auxquelles sont soumis les agents publics dans ce contexte et insistent sur le fait que l'évolution de la culture d'organisation est en fait le développement des aspects subjectifs au sein des organisations des réformes du NMP. Pichault et Nizet (2013) laissent, quant à eux, à penser que la culture organisationnelle ne joue pas le même rôle et ne revêt pas la même place dans les différentes conventions de GRH qu'ils décrivent, elles-mêmes étant en lien avec des configurations organisationnelles spécifiques. Nous pourrions en déduire que le passage d'un modèle de GRH à un autre, inspiré par un changement organisationnel aurait une influence sur la culture de l'organisation.

Nous soutiendrons donc la thèse que, d'une part, les réformes du NMP ont une influence sur la culture organisationnelle et que, d'autre part, elles sont des facteurs de confusion, de contradictions et de conflits à ce niveau.

3. Perspectives théoriques mobilisées

La conduite par un leader de service public d'une réforme organisationnelle radicale est un cas peu commun, nous l'avons dit. Il nous semble dès lors essentiel de poser le cadre théorique de l'autonomie du leader de service public face à l'autorité politique. Il s'agit également de mettre en avant le fait que, selon la littérature, la réforme publique se fait, en principe, à l'initiative de l'autorité politique.

Ensuite, afin d'identifier les différents processus qui ont permis l'émergence du changement radical d'organisation, nous présentons différents cadres théoriques. Comme nous l'avons expliqué précédemment, le contextualisme est utilisé comme cadre d'analyse générale du changement et trois ensembles de théories complémentaires le sont pour analyser les processus de changement. Ces trois ensembles théoriques apportent une vision complémentaire l'une à l'autre. Tout d'abord, la théorie de la régulation sociale et d'autres éléments relatifs à la règle et à la déviance à la règle dans l'organisation sont abordés. Nous avons ensuite les théories institutionnelles qui vont nous servir de base dans notre analyse de la diffusion du changement dans son champ organisationnel et la construction de légitimités qui y est liée. Ensuite, la théorie de la traduction et ses corollaires tels que la théorie de l'acteur réseau va nous aider pour réaliser l'analyse des processus d'innovation. L'analyse des processus sera mise en relation continue avec l'analyse des contextes et des contenus du changement. Ce qui nous permet également de porter un œil attentif, comme l'invite le contextualisme (Pettigrew, 1985), à l'influence des processus sur les contenus et sur les contextes du changement.

3.1. Le leader public entrepreneur de réformes publiques

3.1.1. Introduction

Le cas unique que nous analysons dans le cadre de cette étude concerne un changement organisationnel radical dont la diffusion s'est étendue en véritable réforme dans toute la fonction publique fédérale belge. De façon générale, les réformes publiques sont le plus souvent le fait de l'autorité politique (Pollitt et al., 2010). Dans le cadre de cette étude, nous observons une telle réforme réalisée à l'initiative de leaders de service public (leaders publics). Il nous paraît donc essentiel de commencer notre cadre conceptuel par une revue de littérature sur le leader public et ses marges d'autonomie pour réaliser de tels changements.

Cette section se construit sur deux axes principaux. Après avoir fait un tour d'horizon des travaux réalisés en matière de leadership public, nous mettons, d'une part, en avant l'autonomie du leader public face à l'acteur politique dans un contexte qui suit la mise en œuvre des principes du Nouveau Management Public, d'autre part, nous rassemblons les résultats des travaux sur les réformes publiques et la place que prennent les leaders publics dans celles-ci.

3.1.2. Le leadership dans l'organisation

Les études sur les organisations ont commencé à s'intéresser au leadership avec l'émergence de la théorie du « grand homme », selon laquelle les leaders ont certaines caractéristiques particulières comme l'intelligence, l'intégrité, etc. (Orazi et al., 2012). Après cela, d'autres théories concernant l'analyse des comportements de leadership puis la compatibilité entre le style du leader et le contexte de l'organisation sont présentées avec la théorie situationnelle et la théorie de la contingence (Orazi et al., 2012). Ensuite, dans les années septante, d'autres théories ont émergé avec en point d'orgue de ces théories, les travaux de Burns (1978) qui marquent l'émergence des concepts de leadership transactionnel et transformationnel. Ces théories se retrouvent habituellement dans le débat contemporain (Orazi et al., 2012). Le leadership transactionnel suppose que l'alignement entre chefs et exécutants se fait par le recours stratégique à des incitants financiers. Le leadership transformationnel est associé aux leaders qui définissent une vision pour l'organisation et qui motivent leurs exécutants aux moyens d'incitants non financiers.

Le leadership public n'est à cette époque que peu dissocié de leadership en général. Ceci proviendrait du fait du faible niveau de contrôle des exécutants publics sur les « forces » présentes dans l'administration publique (le pouvoir politique et les procédures règlementaires) (Terry, 1995).

Bien plus tard, en 2003, Van Wart met en avant l'importance naissante du leadership dans le secteur public -et les principales contributions de 1995 à 2001 sur ce sujet- (Van Wart, 2003). Il retrace l'histoire du leadership public et notamment le classique « Leadership in Administration » de Selznick (1957) ainsi que les premières études empiriques de Golembiewsky (1959). Selon Van Wart, l'intérêt pour la question du leadership public est réapparu en parallèle des débats sur le leadership transactionnel et transformationnel des années 1980. Ensuite, il a atteint son paroxysme lorsque des études sur la gestion publique ont commencé à s'intéresser aux différences entre le leadership dans l'administration publique et dans le secteur privé (Orazi et al., 2012).

Les dernières années, le volume de publication concernant le leadership administratif s'est ainsi fortement accru et a affirmé l'étude du leadership public comme un champ d'étude spécifique. Les contenus de ces études sont d'une grande variété tant en termes de méthodes que de perspectives (Van Wart, 2013).

3.1.3. Le leadership public, objet d'étude

Divers auteurs ont opéré des analyses documentaires sur le leadership public. Comme nous l'avons évoqué, Van Mart, en 2003, a réalisé une des premières analyses du genre qu'il a actualisé en 2013. Il faut tout d'abord noter que le leadership public est un sujet beaucoup moins étudié que le leadership en général, c'est-à-dire plutôt le leadership du secteur privé.

Van Wart a apporté sa définition du leadership de service public puisqu'il s'est agi de voir si ce dernier est ou non une application du leadership du secteur privé. La seconde question avancée par Van Wart est de savoir si les leaders du secteur public sont nés leaders ou s'ils le

sont devenus. Van Wart pose ensuite la question de savoir s'il existe un style optimal de leadership. Finalement, la question est posée de l'impact du leadership sur le secteur public.

En réponse à cela, Van Wart (2003) propose tout d'abord des définitions du leadership dans un contexte administratif (Orazi et al., 2012). Il s'agit du processus consistant à :

- atteindre les résultats exigés par les processus autorisés de manière efficiente, efficace et légale;
- développer et appuyer les exécutants qui obtiennent ces résultats ;
- adapter l'organisation à son environnement.

Selon Orazi (2012), cette première définition est considérée comme la référence même si d'autres auteurs ont apporté leurs propres définitions (par exemple : Robbins et Coulter, 2005 ; Dodge et al., 2005). Dans ce contexte, une différence est occasionnellement apportée entre leadership et gestion publique avec surtout une différence liée au niveau hiérarchique du fonctionnaire (Orazi et al., 2012).

Van Wart (2013, p. 521) propose une version que nous retiendrons particulièrement et dans laquelle « le leadership administratif est généralement défini comme les gens (à tous les niveaux), les processus d'accompagnement et les réseaux qui dirigent, gèrent et guident le gouvernement et les agences non lucratives ».

Van Wart avance finalement que le leadership du secteur public devient de plus en plus un domaine distinct et autonome dans les études sur la gestion publique (Van Mart, 2003 et 2013) et pointe l'importance croissante des travaux sur le développement du leadership de service public.

Finalement et pour répondre aux autres questions originelles de Van Wart (2003), selon lui, les compétences en leadership jouent bel et bien un rôle important dans l'amélioration de la performance des organisations publiques. Quant au style optimal de leadership de service public, Van Wart avance en la matière que divers styles de leadership ont été étudiés mais qu'il n'est pas toujours facile d'établir des ponts entre eux. Il semble que les chercheurs marquent leur attention sur le leadership intégré qui conjugue les comportements transformationnels et transactionnels et que les facteurs contextuels tels que l'environnement culturel et social de l'administration publique déterminent fortement les différents types de leadership (Orazi et al., 2012).

3.1.4. Le leader public et l'autorité politique: quelle autonomie pour le leader public ?

Pollitt et Bouckaert ont (2010) mis en avant que les réformes issues du NMP ont initié une transformation des relations entre managers publics et autorité politique (Gouvernement, Ministres, Parlementaires, etc.). Ces transformations ont cependant varié selon les pays, la mise en œuvre de ces réformes différant d'un pays à l'autre, notamment selon la situation préalablement existante. Les réformes administratives issues du NMP semblent ainsi « rebattre les cartes » entre les divers partenaires de la gouvernance de l'appareil public, dont

principalement les gouvernants politiques et les hiérarchies administratives diverses (Eymeri, 2005).

La question de savoir si les réformes du NMP ont modifié le rapport de force entre hauts fonctionnaires et autorité politique a inspiré divers autres auteurs. La plupart s'accordent à dire que les réformes inspirées du NMP ont mis en œuvre une séparation plus claire entre décisions stratégiques allouées à l'autorité politique et activités de gestion opérationnelle laissées aux hauts fonctionnaires (Hughes, 2003 ; Lynn, 2007).

Selon Pollitt et Bouckaert (2010), dans le modèle du NMP, le manager reçoit plus d'autorité dans un cadre de performance mesuré et aligné avec les objectifs stratégiques qui sont définis par l'autorité politique. Les autorités politiques dans ce modèle sont également laissées à un rôle stratégique et ne se mêlant pas de l'opérationnel. Celui-ci est conféré aux managers professionnels. Ces auteurs (Pollitt et Bouckaert, 2010) avancent même que dans le NMP, le dirigeant public est autonome, parfois entrepreneur et il rend des comptes au travers d'un cadre de performance et d'incitants. Ceci dit, la réalité ne semble pas toujours être au rendez-vous de ces principes. Peut-être parce que ce modèle est éloigné des rôles traditionnels de l'autorité politique et du dirigeant public (Pollitt et Bouckaert, 2010). D'autres auteurs voient, pour leur part, les managers envahir la sphère du politique et prendre des parts du territoire politique (Clarke et Newman 1997 ; Pollitt, 1993 ; Stewart 1994). D'autres encore suggèrent que les réformes ont été un véhicule pour donner aux politiciens exécutifs une poigne plus forte sur les managers et qu'ils exercent sur ces derniers davantage de surveillance (Halligan, 1997 ; Peters et Pierre, 2004). En ce qui concerne l'évolution de la frontière entre les deux, les opinions varient donc.

Pollitt et Bouckaert (2010) avancent ensuite que ces deux visions ne sont pas opposées et que, d'un côté, les managers prennent peut-être plus de place dans le processus politique et la défense de politiques et programmes qu'ils ont contribué à construire. D'un autre côté, les politiciens jouent davantage un rôle dans le réseautage et la construction de partenariat, la négociation et la persuasion. Ce qui va dans le sens des travaux de Romsek (2000) qui montrent l'émergence de davantage de responsabilisation basée sur un haut niveau d'autonomie interne pour les fonctionnaires et un contrôle politique venant de dehors des administrations. Orazi et ses collègues (2012) notent, dans la même veine, que le renforcement des responsabilités et de l'autonomie des hauts fonctionnaires a augmenté leur niveau de liberté et amélioré la possibilité d'exercer leur pouvoir (Dull, 2009). Certains auteurs confirment cette « managérialisation » de la politique, soit un plus grand contrôle des managers publics (Clarke and Newman, 1997; Stewart 1994). De Visscher (2004a) va même plus loin et pointe des services plus autonomes et même des agences opérationnelles qui séparent les tâches stratégiques des ministères des tâches opérationnelles qui sont allouées à des organisations publiques plus autonomes mais aussi redevables de leurs résultats ou performances.

Giauque et ses collègues (2009) mettent finalement en avant, dans des cas particuliers, le fait de la grande interrelation entre les uns et les autres mais ne peuvent confirmer une plus grande séparation entre ces sphères.

Eymeri (2005) apporte ici une vision un peu nuancée qui peut servir de synthèse. Selon lui, il existe un enjeu commun des programmes de réforme pour les acteurs centraux, un enjeu de pouvoir en termes de reconstitution de capacités de « contrôle » sur les administrations. En effet, les dirigeants politico-administratifs centraux de nos pays auraient eu un sentiment de réduction des capacités de pilotage de l'appareil public. Ainsi, les réformes du NMP ont été perçues comme une opportunité d'insuffler de nouveaux principes d'ordre au secteur public et de reprendre du pouvoir. Ceci rejoint Pollitt et Bouckaert (2010) qui précisent que l'autorité politique cherche un plus grand contrôle sur les bureaucraties et leurs programmes mais d'un autre côté, a vu les avantages de la décentralisation des responsabilités vers le management.

Dans cette logique, Eymeri (2005) avance qu'il n'est pas fortuit qu'un des principes du NMP est d'instituer une claire séparation entre, d'un côté, les fonctions stratégiques de policy-making et, d'un autre côté, les fonctions de gestion administrative et de service aux publics. Les premières sont, en principe, réservées aux instances politico-administratives centrales, les secondes étant décentralisées fonctionnellement à des services exécutifs.

Cette forme de scission des compétences aurait pour effet d'orchestrer un basculement d'un modèle traditionnel basé sur le respect de la légalité et des règles et sur des obligations de moyens à un modèle où les managers publics, soucieux d'efficacité et d'efficacités, doivent rendre des comptes et sont évalués par rapport à des obligations de résultats.

La littérature la plus souvent rencontrée concernant cette relation autorité politique / leader public présente la relation entre autorité politique et leader public sur base de la négociation (bargain), du conflit ou de la complémentarité (Giauque et al., 2009). C'est Hood (2001) qui a développé la notion de négociation de service public (« Public Service Bargain » - PSB), inspiré lui-même des travaux de B. Schaffer (1973). Le PSB est défini comme « n'importe quel accord explicite ou implicite entre (hauts) fonctionnaires et d'autres acteurs du système politique à propos de leurs devoirs et droits concernant leur responsabilité, autonomie et identité politique » (Hood, 2000, p. 8). Le PSB est parfois appelé « marché bureaucratique » (Bourgault, 2013). En particulier, Hood présente différents types de PSB qui émergent après les réformes du NMP. Selon le type de PSB préexistant, l'un ou l'autre type de PSB va émerger des réformes.

Selon la typologie du PSB (Hood 2000 ; Hood et Lodge, 2006), la relation entre hauts fonctionnaires et responsables politiques organisés dans un marché a tendance à suivre une logique d'attentes et de fonctions réalisées. Les attentes et l'interprétation des demandes de la société civile viennent du système politique (chef de l'état, ministres, parlement cabinet ministériel etc.). Les hauts fonctionnaires jouent le rôle de mandatés, de relais et de responsables. Ils lient la fonction publique au système politique et offrent des contributions. (Bourgault, 2013). Les traditions nationales différentes et les programmes de réforme différents peuvent avoir des conséquences variables pour les PSB même s'il existe des similarités importantes entre les pays (Mintzberg et Bourgault, 2000 in Bourgault). Le cas le plus rencontré est celui qui présente des fonctionnaires qui ont la garantie d'une certaine autonomie en échange d'une responsabilisation sur leur erreurs et résultats, soit le modèle « Agency bargain – delegated – simple » (Hood, 2002). Ce système offre à l'autorité politique

une certaine perspective de faire porter certaines responsabilités au haut-fonctionnaire, tandis que le haut-fonctionnaire trouve une marge d'autonomie discrétionnaire (Hood, 2002), ce qui rejoint nos constats ci-avant.

D'autres types de PSB sont possibles comme celui décrit par Schaffer (1973) dans lequel le haut fonctionnaire abandonne certains droits politiques en échange de performance et d'anonymat ou le PSB de certains « spoil systems » où le haut-fonctionnaire abandonne la permanence contre une identité politique partisane.

De Visscher et Randour (2010) concluent que la marge de manœuvre des managers publics en matière de gestion des ressources dépend du rapport de force existant entre ces managers et les ministres et conseillers politiques. Ce rapport de force se retrouve partout, selon ces auteurs, dans un équilibre instable entre une logique de responsabilité et une logique de primat du politique (Drumaux et Goethals 2006). A l'extrême, lorsque le leadership politique est absent, les politiques publiques peuvent alors être impulsées par les hauts fonctionnaires devenus entrepreneurs de politique publique (Fortier et al., 2016). On peut se demander jusqu'où le leadership administratif peut aller sans usurper celui des autorités politiques, questionnant alors sa légitimité démocratique. Dans le même esprit, la managérialisation des hauts fonctionnaires peut conduire les managers publics à prendre des décisions de nature politique sous le couvert de décisions managériales, en particulier. lorsque les hauts fonctionnaires deviennent loyaux à l'efficacité et intègrent finalement des finalités spécifiquement politiques (Eymeri, 2005). Ce qui peut rejoindre le point de vue de Giauque et ses collègues (2009) pour qui le changement managérial qui a pris place, a transformé l'équilibre de pouvoir entre hauts-fonctionnaires et politiciens dans le sens de donner plus d'actions stratégiques dans la gestion administrative.

En synthèse, les auteurs ont vu l'autorité politique concentrer son attention sur le contrôle des inputs vers le contrôle des outputs et les managers publics ont expérimenté une plus grande liberté de déploiement des inputs. A côté de cela, ils se sont sentis davantage sous la loupe que par le passé, tout du moins en ce qui concerne leurs résultats (Pollitt et Bouckaert, 2010).

3.1.5. *Le leader public et la réforme publique*

Comme nous venons de l'indiquer de la littérature portant sur le leader public s'accorde à dire que celui-ci pourrait disposer, actuellement, d'une marge d'autonomie plus grande que par le passé. Cette autonomie ne se concentre cependant en général que sur les activités opérationnelles et non - en principe - sur les activités stratégiques. Néanmoins, dans cette marge d'autonomie, il ne semble pas exclu qu'au travers des activités d'entrepreneuriat du leader public - transformationnel - (Van Wart, 2013), des innovations soient portées par des leaders publics au sein d'une organisation et que ces innovations conduisent à des changements organisationnels radicaux. Le fait, pour le leader public, de conduire une réforme de l'ensemble de la fonction publique semble un cas beaucoup moins rencontré. Néanmoins, ceci pourrait se présenter lorsque le leadership politique est absent et que les politiques publiques peuvent alors être impulsées par les hauts fonctionnaires devenus entrepreneurs de politique publique (Fortier et al., 2016).

Dans les faits, il semble que les réformes publiques en général ne sont que très rarement initiées par le leader public.

Pollitt et Bouckaert (2010) définissent la réforme en gestion publique : « des changements délibérés de la structure et des processus des organisations du secteur public dans le but de les faire fonctionner (d'une certaine manière) mieux² ». Ils donnent ainsi les exemples de changement de structure organisationnelle de Ministères ou d'agences gouvernementales ou encore les processus par lesquels les fonctionnaires sont recrutés, formés, promus et licenciés. Mieux fonctionner peut signifier fonctionner de façon plus efficace ou plus réactive par rapport aux citoyens qui les utilisent.

Eymeri (2005) note qu'à l'exception de quelques rares expériences qui eurent une certaine dimension « bottom-up », les réformes administratives relèvent la plupart du temps de démarches « top-down ». Ce qui est confirmé par Pollitt et Bouckaert (2010) qui avancent que la décision de réforme ne semble pas appartenir au dirigeant d'administration mais plutôt à l'Autorité (gouvernement, Conseil de gestion, etc.). Les décisions clés des réformes sont habituellement prises formellement par les gouvernements nationaux. Ceci même si dans tous les pays, les principales réformes de gestion des administrations habituellement impliquent tant les politiciens exécutifs que les hauts fonctionnaires. Eymeri (2005) note que ceux qui décident les réformes tendent à être des institutions « au cœur de l'Etat » comme le cabinet du Premier Ministre ou le département des finances ou encore les ministères de la fonction publique, selon les pays. Il note que ces institutions centrales peuvent parfois trouver aussi des relais pour soutenir les réformes au sein de diverses administrations sectorielles (affaires générales, budgétaires, juridiques et de personnel), par opposition aux rôles plus opérationnels. A noter que les institutions centrales peuvent se livrer à une concurrence entre elles dans la production d'ambitieux programmes de réforme. Les réformes elles-mêmes font l'objet de jeux divers entre ceux qui officiellement revendiquent le leadership de la réforme et ceux qui en sont l'objet mais tentent d'y jouer un rôle (Eymeri, 2005).

² «Deliberate changes to the structure and processes of public sector organizations with the objectives of getting them (in some sense) to run better»

Nous noterons quand même que selon Pollitt et Bouckaert (2010), les réformes de gestion de la fonction publique sont de peu d'intérêt pour la plupart des ministres car elles n'attirent pas des voix. Les annoncer peut apporter des récompenses mais pas les suivre ou veiller à leur mise en œuvre. Néanmoins, les réformes sont plutôt de nature « top-down » car proches des pouvoirs politiques et législatifs. En outre, les réformes sont fréquemment conflictuelles et, en conséquence, la mise en œuvre de ces réformes nécessite très souvent des mesures d'autorité et de pouvoir pour les faire adopter (Pollitt et Bouckaert, 2010).

Il découle de tout ceci que la littérature sur des réformes organisationnelles publiques initiées, décidées et définies dans ses grands principes uniquement par un leader public (d'une administration « opérationnelle » dans l'esprit des travaux d'Eymeri, 2005) est à tout le moins particulièrement clairsemée. Nous avons trouvé excessivement peu de littérature concernant la manière dont les leaders publics exploitent leur marge d'autonomie pour réaliser un changement radical, voire une réforme dans tout un champ organisationnel.

Nous n'avons pas trouvé de travaux qui tentent d'expliquer ce que sont les conditions pour qu'une réforme organisationnelle publique s'initie et se mette en œuvre sous la coupe de leaders publics, ni comment ces changements innovants ont pu émerger.

3.1.6. Conclusion

Un changement radical de modèle organisationnel pour toute une administration publique pourrait à la définition de réforme de Pollitt et Bouckaert (2010). Ceci est d'ailleurs conforté par le fait que ces mêmes auteurs avancent que les réformes qu'ils ont observées sont presque exclusivement partielles. Il s'agit d'améliorer un point ou l'autre et rarement la totalité de la fonction publique (Goodin, 1996). Dans cette logique, la réforme belge Corpernic présentait une forte connotation de changement radical de l'organisation du travail et de la GRH au sein de la fonction publique fédérale belge. Elle fut, pour sa part, décidée et initiée par l'autorité politique.

Il s'agira donc pour nous d'évaluer l'autonomie dont disposent les leaders de notre étude de cas et de mesurer quel est le rôle joué par ces leaders de service public dans le changement radical que nous étudions et voir comment nous pouvons contribuer à combler le manque de littérature en la matière.

Afin d'analyser un processus de changement organisationnel qui s'initie dans une administration pionnière pour émerger, telle une réforme, dans toutes les administrations publiques fédérales belges, nous mobilisons trois cadres théoriques d'analyse ainsi qu'un méta-cadre d'analyse. Ces cadres théoriques font l'objet des chapitres suivants.

3.2. Le contextualisme comme cadre d'analyse du changement

3.2.1. De l'intérêt du contextualisme

Il est vrai que les premiers contacts avec les dirigeants de l'organisation étudiée, le Ministère, ont mis en avant l'importance de contextes, tant internes qu'externes, dans le changement en cours. Notamment, l'idéologie du NMP et la réforme belge qui lui est liée sont intimement liées au changement sous revue. Nous avons également perçu très tôt, chez les dirigeants du Ministère, une volonté de s'extraire de toute une série de fonctionnements, de règles, de valeurs, de comportements et d'autres structures tant internes qu'externes à l'organisation qui contraignent, contre leur gré, leurs visées stratégiques. Dans cet esprit, des éléments de culture organisationnelle voire d'idéologie quant à la gestion d'une administration ont rapidement émergé dans la lignée des travaux de Pettigrew (Pettigrew, 1987 et 2012).

Néanmoins, nonobstant l'importance des contextes dans notre étude de cas, ce sont surtout les interactions entre contextes, contenus et processus qui caractérisent notre matériau empirique. Ainsi, afin de comprendre comment un changement organisationnel radical émerge dans la fonction publique et comment il devient un changement institutionnel, il est nécessaire de mobiliser un cadre intérateur des différents éléments observés et analysés. En ce sens, le modèle de Pettigrew (Pettigrew, 1985) est un outil des plus utiles.

Mais cela va au-delà de ceci car le cadre que nous exploitons ici, outre le fait d'être un support adapté à l'analyse de processus de changements complexes, avec de nombreux acteurs, de multiples niveaux et qui s'est étendu sur une longue période de temps (Pettigrew, 1985), permet de mobiliser d'autres courants théoriques afin de bien comprendre les processus de changement. Cette interaction de cadres d'analyse à deux niveaux sert particulièrement nos besoins.

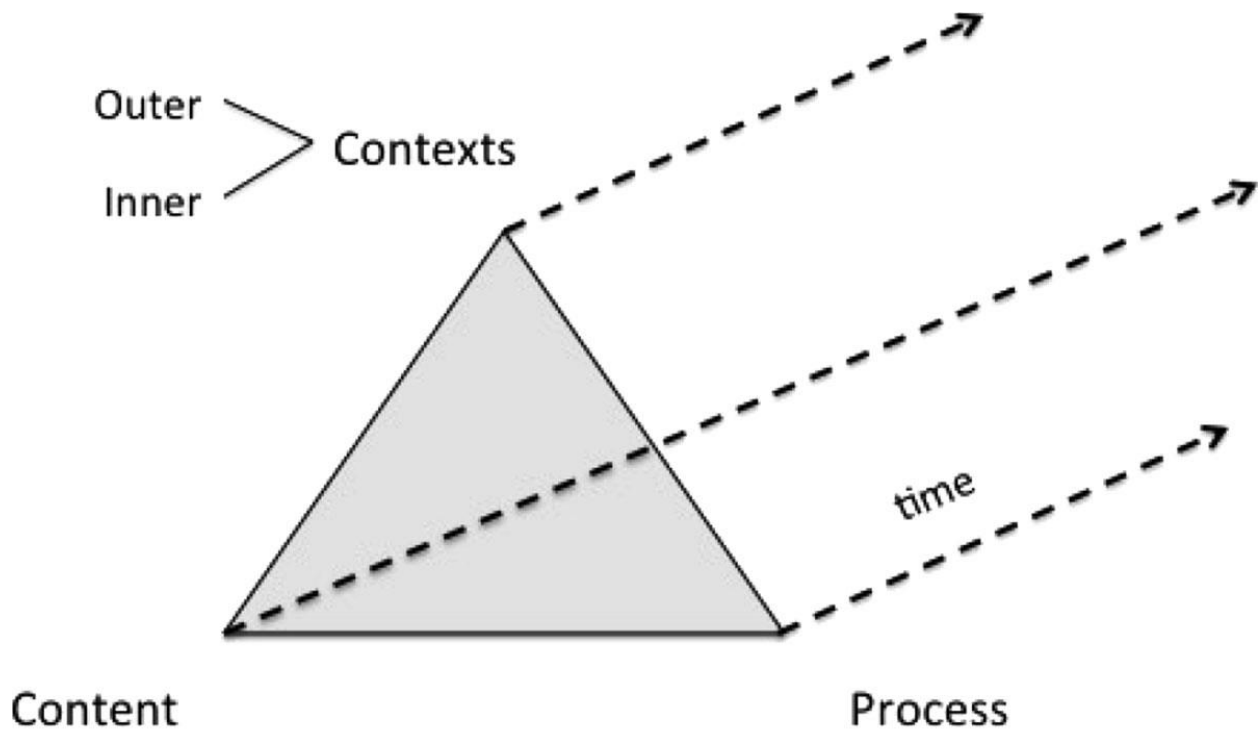
Ainsi, dans notre étude, procédons-nous à une analyse intégrée des contenus (une nouvelle organisation du travail inspirée du NWoW), des contextes, dont principalement ceux du Nouveau Management Public, et des processus (selon trois approches théoriques).

3.2.2. Fondements

Le contextualisme tel que développé par A. Pettigrew se caractérise par l'étude sur le long terme des processus de changement stratégique en intégrant le contexte (Pettigrew, 1990). Le contexte fait référence aux contextes externes et internes à l'organisation, soit par exemple l'environnement social, politique, sectoriel d'une part et, d'autre part, les structures de l'organisation, sa culture etc. Le but est en réalité d'étudier le changement en regardant ce dernier dans une logique holistique et dynamique (Pettigrew, 1987 ; Sminia, 2015). Si Pettigrew insiste sur le fait de comprendre les mécanismes et processus au cours desquels les changements sont créés, le défi de cette approche est de mettre en avant les interconnexions entre trois grandes catégories analytiques que sont les contenus, les contextes et les processus de changement au travers du temps pour expliquer les différents résultats du changement (Pettigrew, 1987).

Dans ce cadre, les contenus réfèrent aux domaines concernés ou à la cible visée par le changement. Quant aux processus, ils ont trait aux actions, aux relations et aux interactions des différents acteurs lorsqu'ils cherchent à faire évoluer l'organisation (Pettigrew, 1985).

Les aspects de liaison entre contenus, contextes et processus de changement sont ici essentiels.



Source: Pettigrew lecture slides (April 2009)

Schéma 1 issu de Sminia (2015)

Le contextualisme, dans son analyse du processus de changement, intègre en fait les dimensions verticales et horizontales d'analyse et l'interconnexion entre ces niveaux au fil du temps (Pettigrew, 1987). Le niveau vertical fait référence à l'interdépendance des niveaux plus élevés et inférieurs d'analyse d'un phénomène : par exemple le contexte socio-économique dans l'étude d'une organisation ou des groupes d'intérêt en son sein. Le niveau horizontal réfère à l'interconnectivité séquentielle des phénomènes dans le passé, le présent et le futur.

L'analyse des contenus, des contextes et des processus du changement et leurs interconnexions est un premier élément. La dimension temporelle dans laquelle le

changement s'inscrit en est un second. Dans cette optique, le processus de changement lui-même peut être vu comme une séquence continue d'actions et d'événements interdépendants. Il faut donc prendre en compte le passé, le présent et le futur d'un système pour procéder à son analyse (Pettigrew, 1987). Pettigrew (2012) souligne à ce niveau que le changement stratégique n'est pas le fruit d'un changement incrémental continu mais qu'il existe des changements radicaux entrecoupés de périodes d'ajustement incrémental (Pettigrew, 1987).

Il s'agit donc d'explorer les mécanismes complexes, parfois aléatoires et souvent contradictoires, desquels émerge le changement, d'apprécier les rationalités, les objectifs et les comportements conflictuels au sein de l'organisation. Pettigrew (1985) précise en outre que, dans la construction des résultats, le pouvoir, la chance, l'opportunisme, l'accident ont autant d'influence que la planification, les accords négociés et les plans globaux. Ce modèle remet en question les théories rationnelles et linéaires de planification du changement où les actions sont vues comme organisées et planifiées afin d'atteindre les objectifs rationnellement définis et dans lesquels les acteurs se comportent mécaniquement et de façon altruiste pour atteindre les buts de l'organisation (Pettigrew, 1990). Dans cette optique, le comportement du leader est certes un ingrédient central du changement dans les organisations mais seulement un ingrédient parmi tant d'autres dans un processus complexe analytique, politique et culturel (Pettigrew, 1987).

3.2.3. L'importance des contextes

Il est important de bien comprendre que le contextualisme va au-delà de la prise en compte des contextes dans une analyse processuelle du changement. L'approche contextualiste met en avant le fait que les contextes contraignent au moins en partie les jeux des acteurs, les construisent et les transforment (Pichault, 2013). Ainsi, les processus sont contraints par les structures mais ils les forment également, ils les altèrent et les préservent (Pettigrew, 1987). Selon Pettigrew (1985 et 1987), les aspects de contexte et de structure sont essentiellement impliqués dans la production d'actions (Giddens, 1979 in Pettigrew, 1987) mais aussi mobilisés ou activés par les acteurs et groupes pour atteindre leurs buts. Le contextualisme lie contexte et action, le contexte étant un produit de l'action et vice-versa. Ainsi, la relation de causalité est importante, la causalité du changement n'est jamais linéaire ni unique. L'explication du changement est holistique et multifacette. La tâche est d'identifier la variété et le mélange de causes du changement et d'explorer au travers du temps certaines des conditions des contextes sous lesquels ces mélanges se réalisent (Pettigrew, 1990), ce qui renforce l'importance de l'intégration des différents niveaux dans l'analyse.

Dans un des textes fondateurs du « contextualisme », et en l'occurrence, l'étude de cas principale des travaux de Pettigrew (1985), l'analyse du processus de changement est en lien étroit avec les contextes organisationnels. En particulier, y est expliqué comment et pourquoi le contenu de certaines stratégies de changement est contraint mais aussi rendu possible par des éléments de contexte tels que la tradition, la culture ou la structure organisationnelle (Pettigrew, 2012). L'analyse de ce cas étudié par Pettigrew pour poser les fondements de ses théories a mis en avant les aspects profondément ancrés de rationalités dominantes issues de contextes antérieurs et de croyances fondamentales dans l'organisation. Ces derniers

constituent le cadre de référence au travers duquel les acteurs et les groupes tentent de changer des éléments de ces contextes.

Ainsi Pettigrew argumente que le contenu du changement stratégique ne peut pas être compris séparément des processus qui le construisent et des contextes dans lesquels il prend place (Sminia, 2015). Ceci rend chaque changement stratégique, au sein d'une organisation, particulier (Sminia, 2015) et met donc en avant le caractère unique du cours des choses contextualisé de chaque processus.

La théorie contextualiste repose sur quatre fondements (Pettigrew, 1985) :

1. Le changement doit être étudié dans son contexte et à différents niveaux d'analyse. En particulier, les asymétries entre les niveaux de contextes où les processus aux différents niveaux d'analyse ont souvent leur propre dynamique, rythme, niveau et trajectoire. Ainsi, le rythme d'un changement peut être différent d'une organisation à une autre mais aussi au sein même de son propre secteur.
2. Le contextualisme met en avant l'importance de l'interconnectivité temporelle. Les situations antérieures façonnent le présent et le futur. Sans entrer dans un déterminisme catégorique, l'héritage d'une organisation joue un rôle important dans les changements étudiés.
3. Le contextualisme met en perspective le rôle du contexte sur l'action. Le contexte n'est pas juste un stimulus extérieur mais un ensemble de structures et de processus dans lequel les interprétations subjectives des acteurs aident à façonner ce contexte, soit pour le préserver, soit pour l'altérer. De plus, les acteurs mobilisent les éléments de contexte pour atteindre leurs objectifs (Pettigrew 1985 et 1990 ; Ferlie et al., 1996).
4. Le changement a de multiples causes et doit être expliqué, davantage par des liens entre éléments que par ces éléments eux-mêmes.

3.2.4. Une vision culturelle, politique et idéologique

Pettigrew (1987) insiste sur les croyances dominantes ou les idéologies qui fournissent les systèmes de signification et d'interprétation au sein de l'organisation. Ces éléments de culture organisationnelle, sources de cohérence de la vie organisationnelle, filtrent les signaux de l'organisation et de son environnement (Pettigrew, 1987) et conditionnent contenus et processus.

Le fait que le changement organisationnel puisse impliquer la mise en cause de l'idéologie dominante, de la culture, des systèmes de signification et des relations de pouvoir dans l'organisation, explique le caractère long et tortueux des processus de changement (Pettigrew, 1987). Pettigrew met en avant les énormes difficultés à casser ces croyances (1985). Pettigrew explique ensuite comment des dirigeants d'organisations, lorsqu'ils font face à ces éléments de contextes, utilisent de nouvelles postures idéologiques pour défier les façons traditionnelles de penser et d'agir. En effet, dans la mesure où les stratégies de l'organisation sont enracinées

dans des systèmes d'idées qui sont institutionnalisés et représentés par des valeurs, des structures et des systèmes de groupes dominants, un changement de stratégie implique un changement idéologique et politique. Ce processus de déconstruction est long et est le fruit de nombreux jeux politiques (Pettigrew, 1987). Un changement organisationnel radical tel que celui que nous étudions s'inscrit par définition dans une telle logique puisque le cadre même de l'organisation fait l'objet d'une tentative de changement.

Ainsi, pour Pettigrew (1987), le processus de changement stratégique est au moins partiellement lié à une compétition d'idées et de rationalités entre acteurs et groupes. Les mécanismes de légitimation et ou de dé-légitimation de certaines idées ou idéologies sont un élément critique de cette analyse. La gestion des idées et significations rejoint ainsi l'analyse politique et culturelle de l'organisation de notre étude de changement. La gestion des significations réfère à un processus de construction de symboles et d'utilisation de valeurs pour créer de la légitimité pour les idées, les actions et les demandes de l'un et délégitimer les demandes de l'autre. Des processus d'apprentissage politique et des processus d'influence et de conditionnement à long terme sont nécessaires pour construire une légitimité dominante et conduire à un modèle différent de relation entre contenus, contextes et processus (Pettigrew, 1987).

La vision politique et culturelle des processus évoquée ci-avant donne une place centrale aux processus et aux mécanismes au travers desquels les changements stratégiques sont légitimés ou délégitimés (Pettigrew, 1987). Les acteurs qui sont activement impliqués dans le changement stratégique cherchent à légitimer leurs propres perspectives sur l'état des affaires et délégitimer celles des autres (Sminia, 2015). Le contexte, dans ce cadre, offre opportunités et contraintes sur lesquelles les acteurs peuvent s'appuyer ou dans lesquelles ils doivent s'inscrire. Le contenu du changement stratégique est donc finalement un produit de processus de légitimation façonné par des considérations politiques et culturelles, bien que souvent exprimées en termes rationnels ou analytiques (Pettigrew, 1987).

3.2.5. Une approche multifacette et intégrée

Nous mesurons donc l'importance des contextes qui jouent bien davantage qu'un environnement général dans lequel le changement émerge. Les contextes sont composés d'éléments fondamentaux qui contribuent à façonner tant le contenu du changement que les processus qui tentent de construire ce dernier. Inversement, contenus et processus transforment les contextes, les acteurs du changement sont tenus de changer dans une certaine mesure les contextes, notamment au niveau de la culture organisationnelle et des idéologies dominantes, pour permettre au changement d'émerger. Ainsi, Pettigrew (1987) avance qu'un élément important du changement stratégique est la nécessité de modifier le contexte structurel dans lequel les changements de stratégie sont articulés et de définir un nouveau modèle de relation entre contenus, contextes et processus de changement (1987). Ainsi, la formulation d'un contenu de changement dans une nouvelle stratégie entraîne inévitablement de gérer ses contextes et processus (Pettigrew, 1987), a fortiori dans le cas d'un changement organisationnel radical.

Ces tentatives de modification du contexte incluent l'usage d'une nouvelle posture idéologique pour défier les façons traditionnelles de penser et d'agir.

En outre, le changement stratégique, tel qu'analysé dans le cas principal étudié par Pettigrew, n'est pas une partie d'un grand design processuel. Il s'est plutôt développé par la prise d'opportunités, par des petits pas pour atteindre des ruptures plus importantes et par l'utilisation d'élans politiques créés par un certain nombre de mouvements complémentaires afin de lier une masse critique de personnes puissantes autour d'un ensemble de principes (Pettigrew, 1987).

Comme nous le voyons, la dimension intégrée des différentes facettes du changement impose, pour sa compréhension, une analyse multifacette et multiniveaux.

3.2.6. Un modèle intégré mais avec quelles méthodes ?

Il est utile à présent de mettre en avant une des critiques les plus fréquentes de l'œuvre de Pettigrew, à savoir le peu de propositions qu'il fait, en termes de méthodes d'analyse des processus (Pettigrew, 2012). Dans cet esprit, Sminia (2015) relève que le contextualisme fait l'objet de critiques soulignant son caractère épistémologique et méthodologique sans développer plus en avant les méthodes des analyses qu'il prône. Les publications de Pettigrew ont en effet fourni peu d'explications détaillées sur le traitement des données brutes pour répondre aux questions de recherche, hormis le fait d'indiquer le besoin de discussion, de jugement et d'habileté pour réaliser une telle analyse. Mais d'autres auteurs ont développé des méthodologies concernant les processus de changement et le contextualisme peut servir de point de départ pour les exploiter (Sminia, 2015). Quant à nous, dans le cadre général d'analyses contextualistes, nous mobilisons trois cadres théoriques complémentaires pour analyser le changement organisationnel radical et en voie d'institutionnalisation sous revue. Ces trois perspectives théoriques sont présentées ci-après.

3.2.7. De l'utilité du contextualisme pour étudier le changement organisationnel radical dans l'administration publique belge

Comme nous l'avons développé, si l'importance des contextes est une motivation pour exploiter le cadre de référence contextualiste, la richesse de ce dernier se trouve aussi et surtout dans les aspects d'intégration de multiples facettes. Dans le cas de l'étude d'un changement organisationnel radical, dans la mesure où ce dernier remet en cause le cadre de référence dominant (Nadler et Tushman, 1989) et qu'il entraîne des ruptures tant au niveau de la stratégie que de la structure et de la culture de l'organisation, il montre inévitablement un certain niveau de complexité et d'interaction entre les différentes facettes de l'organisation.

Le changement organisationnel que nous étudions remet en cause l'idéologie dominante, la culture, les systèmes de signification et les relations de pouvoir dans l'organisation. Ceci nous incite ainsi à mobiliser un cadre d'analyse large, intégrant différents niveaux et leur évolution au travers du temps. Autant d'éléments qui nous confirment l'intérêt d'utiliser le cadre contextualiste comme cadre d'articulation de nos travaux, tout d'abord, dans la restitution de

nos résultats et la présentation de l'analyse de cas, mais aussi dans la construction de notre analyse. A ce niveau, nous nous attachons à étudier un processus de changement organisationnel radical dont le contenu (NWoW) est en interaction avec le contexte NMP préexistant au changement mais aussi dans un contexte externe en voie d'institutionnalisation (et donc de modification fondamentale de certaines croyances et idéologies).

Les théories institutionnelles (Meyer et al., 1977 ; DiMaggio et al., 1983) nous offrent un support dans l'analyse des processus d'institutionnalisation ainsi que des processus de légitimation mobilisés dans le changement.

La théorie de la Régulation sociale (Reynaud, 1997) mais surtout de la Sociologie de l'acteur réseau (Callon et al., 1981) nous permet d'analyser les processus du changement et particulièrement les jeux des acteurs dans leurs tentatives d'enrôlement et de construction d'alliances pour (ou contre) le changement.

Le contextualisme est donc le cadre théorique sous-jacent à l'articulation de notre analyse du changement organisationnel radical.

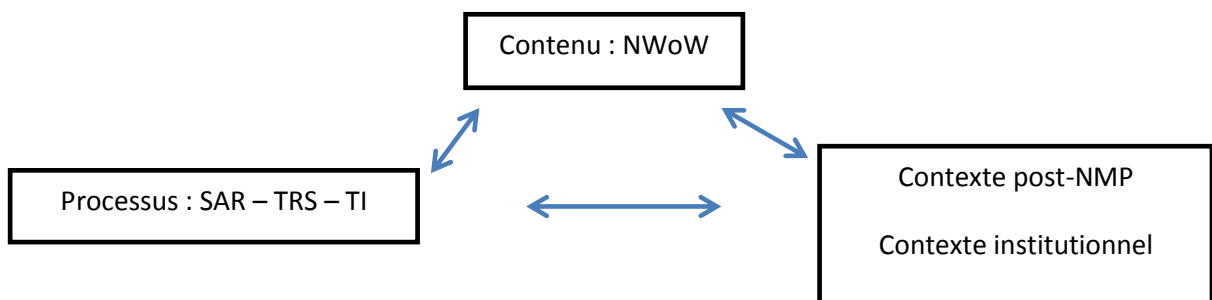


Schéma 2

3.3. Le rapport à la règle : théorie de la régulation sociale et de la déviance

Nous abordons maintenant les éléments de la littérature concernant la règle, les régulations et les déviances positives, ceci en lien avec le changement. Le dirigeant d'une organisation est un acteur important du changement organisationnel et notre premier matériau empirique traite de ses approches du changement et de la règle. Mais aussi, le dirigeant de l'organisation pionnière initiant le changement radical que nous analysons, a la particularité de présenter, dans ses discours, une approche déviante de la règle. Afin de mieux comprendre les processus du changement sous revue, les éléments de cette section présentent les concepts de règle et de déviance ainsi que les fondamentaux de la théorie de la régulation sociale.

3.3.1. La règle, définition et approche

i. Généralités

L'innovation est un processus qui implique implicitement une position de déviance initiale par rapport à l'ordre établi et aux règles qui le composent (Alter, 1993). Si l'innovation est réussie, l'ordre s'en trouvera alors transformé. Déviance et modification de la règle sont des concepts intimement liés à l'innovation et au changement. Le changement de GRH et d'organisation du travail n'échappe pas à cet état de fait, lui-même étant composé de règles (formelles ou non).

Aussi, lorsque nous souhaitons étudier le changement organisationnel, l'étude des règles et des normes est un angle d'analyse, certes abordé, mais très peu développé. A fortiori, notre enquête initiale fait émerger l'importance, dans le chef des dirigeants d'administration publiques, de ce lien particulièrement marqué.

La règle est un principe organisateur qui peut prendre la forme d'une injonction ou d'une interdiction mais qui le plus souvent sera un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action. Elle permet ainsi la coordination et la coopération mais aussi des économies cognitives : l'individu qui suit des règles, bénéficie de l'expérience et des connaissances de nombreux individus, accumulées et résumées dans les règles (Reynaud, 1997).

L'approche théorique, que nous mobilisons pour notre étude de la relation à la règle dans les organisations publiques, est celle de la régulation sociale. Cette approche présente les règles sociales comme le produit de la rencontre de plusieurs groupes sociaux aux valeurs divergentes (Babeau et al., 2008). L'idée fondamentale est que les règles ne sont pas un donné de l'organisation mais un construit collectif, et dans ce cas, le reflet des oppositions de plusieurs régulations (Reynaud, 1997). Dans le même esprit, Bréchet avance que les acteurs sociaux (entreprises, associations, etc.) « ne sont pas donnés par la nature. Ils se constituent dans la mesure où ils entreprennent une action commune en se reconnaissant des règles qui tirent leur légitimité de l'action ou du projet qu'ils envisagent. Ce faisant, ils deviennent une source autonome de régulation dans les régulations dans lesquelles ils s'insèrent et auxquelles ils contribuent » (Bréchet 2008, p. 16). « Les règles ne sont ainsi guère séparables de l'activité qui les crée et les maintient, c'est-à-dire de l'activité de régulation » (Reynaud, 1997 p. 35).

Les règles et les régulations ont une double nature : elles sont à la fois une contrainte dont les acteurs tiennent compte mais aussi un outil que ceux-ci s'approprient et manipulent (Frédéric Planchot, 2002).

Il nous paraît dès à présent important de préciser la place que prend la notion de règle « bureaucratique » présentée par Weber (1921). En effet, le contexte de Nouveau Management Public dans lequel évoluent les administrations que nous étudions reste, comme nous l'avons vu, néanmoins fortement influencé par le modèle bureaucratique. Au début du XXe siècle, Max Weber (1921) propose une approche théorique permettant de décrire l'administration moderne, conceptualisation qu'il nomme « direction administrative bureaucratique ». Pour Weber (Périac, 2015), ce mode d'administration est rattaché à un mode de domination dit rationnel légal, c'est-à-dire dans lequel *« on obéit à un ordre impersonnel, objectif légalement arrêté, et aux supérieurs qu'il désigne, en vertu de la légalité formelle de ses règlements et dans leur étendue »* (Weber, 1921, p.289). Ceci, par distinction avec un mode de domination traditionnel dans lequel *« on obéit à la personne du détenteur du pouvoir désigné par la tradition et assujetti dans ses attributions à celle-ci »* (Weber, 1921, p.289) ou charismatique dans lequel *« on obéit à un chef en tant que tel, qualifié charismatiquement en vertu de la confiance personnelle en sa révélation, son héroïsme ou sa valeur exemplaire »* (Weber, 1921, p.290).

Ainsi, l'organisation des administrations publiques telle qu'elle a traditionnellement été pensée au XXe siècle à travers le modèle de la bureaucratie wébérienne, élaboré par Max Weber (1921), fait régulièrement référence à la notion de règle. Le modèle wébérien de bureaucratie peut se résumer autour de trois principes fondamentaux (Périac, 2015): l'obéissance à des règles impersonnelles écrites et non à des personnes; un fonctionnement hiérarchique entraînant une subordination et un contrôle; un recrutement sur la base d'une qualification professionnelle attestée par un concours ou un diplôme.

Pour Weber, ce modèle ne se limite pas à la description de l'administration publique mais s'applique également aux *« entreprises économiques de profit, aux entreprises charitables ou à n'importe quelle autre entreprise poursuivant des buts privés idéaux ou matériels »* (p 295). Finalement, comme Bezes (2007) ou Du Gay (2008) le soulignent, l'intérêt du modèle bureaucratique pour l'État est qu'il est un instrument de développement de la démocratie. Ainsi, pour Bezes, *« Dans la perspective wébérienne, la mise en place d'une administration professionnalisée, dépolitisée et rationalisée est, on le sait, l'instrument constitutif de la formation des États parce qu'elle rend possible le monopole de la violence physique légitime mais elle est aussi ce par quoi se met en place la démocratie »* (2007, p.9). En effet, du fait de son recours à la règle écrite et prévisible, cette forme d'organisation permet d'assurer l'égalité de traitement des citoyens (Périac, 2015): *« La bureaucratie, par sa forme organisationnelle ordonnée, prévisible et légale, est en effet le fondement d'un traitement égal et impersonnel de tous les citoyens sur la base de règles générales, préétablies et connues de tous »* (p.9). Du Gay (2008) souligne également la capacité à traiter de manière égale tous les citoyens, et donc le lien entre la bureaucratie et la démocratie.

La règle telle que proposée par Weber est ainsi un outil d'administration et de démocratie qui s'inscrit certainement dans la définition plus large que nous proposons antérieurement. Elle

présente néanmoins un caractère plus circonscrit dans sa forme - uniquement écrite - mais également dans sa finalité et son concept : un élément d'ordre construit unilatéralement à des fins de traitement égal et impersonnel plutôt qu'un construit collectif évolutif qui sert de guide à l'action et permet des économies cognitives.

ii. La régulation sociale

Bréchet (2008) avance que le concept de régulation peut s'appréhender au travers de trois facettes : la régulation agit en tant qu'initiative, met en jeu des effets de composition et s'institutionnalise. Nous avons souhaité les approfondir.

La régulation comme initiative et l'exercice de la contrainte

La première facette présente la régulation comme la capacité de prendre des initiatives afin d'élaborer des règles (Reynaud in De Terssac, 2003). Le contrôle de la règle est, lui aussi, le fruit d'initiatives individuelles ou collectives. Quant à la sanction de la transgression, elle n'est, en effet, pas une réaction automatique du corps social. Il s'agit également d'une initiative (Reynaud). Qui plus est, elle n'est pas indépendante du groupe auquel elle s'applique.

Le contrôle et la sanction sont des éléments essentiels du processus de régulation car ce qui définit la règle, ce qui prouve sa réalité, c'est la contrainte qu'elle exerce sur l'individu ; l'infraction éventuelle, l'écart par rapport à la règle, suscite une sanction (Reynaud, 1997). Reynaud rappelle l'apport de Thomas Hobbes quant à la nécessité d'une telle contrainte, extérieure aux décisions individuelles, conditions de vie en commun et fondements de l'autorité politique (Reynaud, 1997 ; Hobbes, 1971 in Reynaud, 1997). Une facette primordiale de la règle est donc la contrainte sociale qu'elle exerce, la régulation (au travers du contrôle et la sanction éventuelle) étant l'expression de cette contrainte (Reynaud, 1997). « La réalité sociale que nous constatons n'est donc pas la présence de règles, l'existence d'une contrainte dont les termes sont fixés une fois pour toutes mais bien l'exercice de cette contrainte et l'activité de régulation » (Reynaud, 1997 p.19). Ce que confirme Bréchet : une règle ne peut se comprendre sans que soient envisagées sa transgression et les sanctions qui l'accompagnent. Donc, qui dit règle dit sanction et la sanction suppose une autorité et un pouvoir de sanctionner (Bréchet, 2008).

Lorsque les initiatives sont prises, une règle s'élabore, se contrôle, se sanctionne.

La régulation comme jeu de composition

La deuxième facette concerne la pluralité des sources de régulation. Reynaud met particulièrement en avant le fait que la construction de règles et leur contrôle au travers de régulations sont en lien direct avec le rapport entre contrôle et autonomie.

a) La régulation conjointe

La logique de Reynaud s'inscrit dans la dualité largement étudiée entre la règle prescrite et celle effectivement appliquée (Reynaud, 1997 ; Babeau et al., 2008 ; Hackmann, 1969, etc.). Au sein de l'organisation, Reynaud met en avant deux sources de régulation : d'une part, celle de la direction, l'encadrement, la hiérarchie qui édicte des règles, d'autre part, les exécutants eux-mêmes qui inventent aussi des règles. Il met ici en avant deux systèmes fondés sur des logiques différentes et donc deux régulations. Elles sont fondamentalement différentes par leur finalité, l'une étant une régulation de contrôle, et l'autre une régulation de recherche d'autonomie (la régulation autonome), le travail réel étant le compromis entre ces deux régulations. Il s'agit de la régulation conjointe (Reynaud, 1997 et de Terssac, 1993) qui est le produit d'une négociation explicite ou implicite entre les régulations de contrôle et les régulations autonomes et qui s'inscrit dans un accord. Le fruit de la régulation conjointe présente des règles qui sont acceptables par les deux parties, au carrefour des deux régulations. La régulation conjointe est ainsi le compromis de deux logiques, deux stratégies et deux légitimités. Ce compromis est accepté par les acteurs du groupe d'acteurs qui le considèrent donc comme normal, c'est-à-dire comme la norme admise. Cette approche est partagée par Babeau et Chanlat (2008), pour qui la pratique réelle (la règle effective) naît au confluent de deux forces : les règles imposées, d'une part, et celles qui naissent des transactions directes, d'autre part. La règle effective peut ainsi aisément différer de la règle de base.

Par ailleurs, cette relation entre autonomie et contrôle se répète à chaque niveau (aux différents niveaux de la hiérarchie mais aussi dans les relations fonctionnelles). « La relation contrôle-autonomie est très diversifiée. Elle se présente toutes les fois qu'un individu ou un groupe a la capacité d'intervenir dans le fonctionnement, l'organisation, l'activité d'un autre groupe » (Reynaud, 199 p.111). « Réciproquement dans une organisation, tout groupe qui découvre la possibilité d'une régulation commune peut se constituer en communauté et revendiquer une autonomie ».

Les régulations conjointes conduisent ainsi souvent à des cas de transgressions acceptées, compromis entre la règle et les pratiques, « entre le système officiel, élaboré par la direction, et le « système indulgent » que construisent les exécutants » (Reynaud, 1997, p.215).

b) Régulation et pouvoir

La régulation et les règles qu'elle édicte ne sont pas des processus neutres au sein de l'organisation, elles sont intimement liées aux jeux de pouvoir en son sein. Reynaud défend l'idée que les deux régulations, fondées sur l'opposition de deux stratégies collectives, jouent dans des rapports de pouvoir et que toutes deux recherchent une légitimité (1995). L'expression de la règle sur le terrain est le fruit d'un jeu de pouvoir entre acteurs ayant des intérêts et des stratégies divergents. Le compromis atteint supportera plus ou moins l'un ou l'autre acteur (ou groupe d'acteurs) qui pourra invoquer la légitimité de la règle (conjointe) pour poursuivre ses propres desseins. En effet, la légitimité d'une règle se constate dans le respect dont les membres d'un groupe entourent certaines pratiques mais aussi parce qu'elle

est invoquée par ceux qui réclament le respect de la règle et se chargent de la sanctionner (Reynaud, 1995). La légitimité est ainsi liée à l'exercice d'un pouvoir. Celui qui l'invoque cherche à justifier le fait qu'il s'empare d'un pouvoir social. Ce que confirme Bréchet (Bréchet, p 23) : « la légitimité de la règle, la règle elle-même, sert un pouvoir, le pouvoir qui les mobilise, qui voit en elle les ressources à sa disposition ».

Ceci nous rapproche de l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (1977), dont un principe fondateur est que l'entreprise est conçue comme lieu de négociation permanente. Pour ces derniers, le rôle fondamental de l'organisation est de structurer un espace de négociation par la contrainte qu'elle exerce sur les rapports entre acteurs. Dans ce contexte, l'écart à la règle peut être interprété comme le reflet d'un processus de négociation entre forces antagonistes au sein de l'organisation. Les règles deviennent dès lors des outils utilisés par les acteurs au service des rapports de force. Le jeu autour des règles reste une forme de matérialisation de la lutte des intérêts des acteurs de l'organisation, de rapports de force. Les règles de l'organisation sont donc le reflet de la stratégie de ces acteurs (Babeau et Chanlat, 2008). Dans ce cadre, chaque acteur ou groupe d'acteurs joue en respectant ou en transgressant les normes, selon les moments. « [Les structures et les règles] ne sont elles-mêmes que le produit de rapports de force et de marchandages antérieurs. Elles constituent en quelque sorte l'institutionnalisation provisoire et toujours contingente de la solution que des acteurs relativement libres (...) ont trouvé au difficile problème de leur coopération » (Crozier et al., 1977, p. 107).

Comme les régulations sont le fruit d'initiatives qui sont ou non prises et qu'elles sont le jeu de compositions d'acteurs sociaux multiples, les régulations et donc les règles, évoluent au fil du temps. C'est le cas pour la régulation conjointe, la règle effectivement appliquée, mais aussi pour la contrainte. La sanction change au cours d'un processus et de l'évolution du temps (Reynaud, 1997). Même si elle est édictée de façon formelle comme une loi, sa mise en pratique évolue avec le temps, par exemple comme la jurisprudence, au gré des acteurs, des groupes sociaux et de leurs motivations. Il en va de même pour la régulation de contrôle dans sa dimension d'élaboration de règles puisque certaines règles formelles viennent en remplacer d'autres.

Ainsi, au gré des intérêts des acteurs et de leurs initiatives, les régulations de contrôle et les régulations autonomes évoluent au fil du temps, au fil des négociations permanentes et des compromis sur le terrain, qui glissent, parfois doucement, parfois de façon plus abrupte, d'un état à un autre.

Néanmoins, s'il existe des intérêts divergents entre ces stratégies, il existe généralement un enjeu commun, telles les finalités de l'organisation (exigences du marché ou de la production ou mission de service public) qui peuvent les départager et arbitrer leur conflit (Reynaud, 1997). Ainsi, la régulation autonome peut être une forme de zèle au service de l'entreprise, un dépassement des insuffisances des règles formelles (Babeau et al., 2008). Auquel cas, l'intérêt de la direction peut être de laisser davantage la régulation autonome s'exprimer.

La régulation conduit à l'institutionnalisation

La troisième facette concerne l'institutionnalisation de certaines règles. Avec le compromis issu de la régulation conjointe, la règle est susceptible de passer au travers d'un certain processus de formalisation, de pérennisation et d'acceptation.

3.3.2. Déviances et transgressions

Comme nous l'avons évoqué ci-avant, l'existence même d'une règle implique la possibilité de ne pas la respecter. De façon générale, lorsque l'acteur rencontre des règles, il peut décider de les enfreindre. Le système social et l'exercice effectif de la régulation diront si cette transgression est acceptable ou si elle relève du délit et appelle la sanction (Bréchet 2008). Ainsi, « même lorsqu'il y a infraction à la règle, toute infraction n'est pas déviance » (Reynaud in Bréchet, 2008).

Dans l'organisation, l'accomplissement effectif de l'activité ne s'accommode jamais d'un respect absolu des règles (Girin et Grosjean, 1996) ; celles-ci sont interprétées, ajustées, assouplies, ignorées, voire violées.

Concernant la manière d'appréhender et de définir la déviance en matière sociologique, Spreitzer et Sonenshein (2004) ont présenté différentes approches issues de la littérature. Ils observent ainsi certaines démarches qui nous semblent plutôt marginales telles que l'approche statistique et celle de supra-conformité. Ils présentent également deux approches, potentiellement complémentaires, qui nous serviront de référence dans la compréhension de l'influence des régulations sur les marges de changement organisationnel. Ce sont l'approche normative et l'approche réactive.

i. Les approches normative et réactive

L'approche réactive considère un comportement comme déviant s'il est évalué négativement par son audience (Goode, 1991 ; Becker, 1963 ; Erikson, 1964, etc.). Cette approche pourrait cependant présenter la faiblesse de ne pas classer un comportement s'il n'est pas observé (Spreitzer et Sonenshein, 2004).

L'approche normative est présentée par de nombreux auteurs (Cohen, 1966 ou Dodge, 1985 in Heckert et al., 2004 ; Girin et al., 1996 ; etc.) qui présentent la déviance comme un écart par rapport à des normes. Nous proposons la définition de Robinsons et Bennett qui parle de comportement intentionnel qui s'écarte de façon significative des normes (Robinsons et al. 1995). Le contexte de l'évaluation de la déviance est considéré ici comme majeur puisque selon l'audience, un même comportement peut être interprété de façon différente selon le cadre dans lequel il s'exprime (Thio, 1983 in Heckert et al., 2004). Il est également important de dire vis-à-vis de quel type de normes il y a transgression (Warren, 2003). Il peut s'agir de normes formelles ou informelles, de normes sociales ou organisationnelles, etc. Barel et Fremeaux (2010) présentent différents comportements déviants en fonction de l'objectif recherché. Dans cette conception, la règle ne fonctionne pas en tant que prescription

intangibles mais en tant que référence étalon à partir de laquelle l'action pourra être évaluée (Babeau et al., 2008 ; Reynaud, 1997).

Comme le respect absolu de la règle est une réalité plutôt rare (Girin et al., 1996), il existe une marge d'appréciation de ce qu'est un écart significatif à la norme. Ceci est renforcé par le fait que l'incomplétude souvent élevée de la règle confère une marge de manœuvre importante aux acteurs (Barel et al., 2010, p. 94). La théorie de la régulation sociale vient ici à point nommé pour nous aider à préciser cet écart. La déviance n'est alors plus l'écart par rapport à la régulation de contrôle mais plutôt le non-respect du compromis des membres de l'organisation ou du groupe issu de la régulation conjointe, soit l'écart significatif à la norme. Cet écart se trouve au-delà de ce que la régulation conjointe tolère tout en sachant qu'il existe une marge d'appréciation. Ceci rejoint également l'approche réactive puisque ce que le groupe tolère est le fruit de la régulation conjointe, au-delà duquel une réaction de certains acteurs peut s'exercer.

Le croisement des deux approches (normative et réactive) a conduit certains auteurs comme Heckert et Heckert (2004) à réaliser une catégorisation de quatre types de comportement selon leur écart à la norme d'une part (sous-conformité ou non-conformité / sur-conformité), et selon leur évaluation d'autre part (évaluation positive ou négative).

ii. L'échelle continue de légalisme

Si on fait le lien avec le chapitre précédent, les régulations exercent une pression plus ou moins forte afin d'inciter au respect de la règle. Dans de nombreux cas, le compromis entre régulation de contrôle et régulation autonome laisse une marge dans laquelle l'acteur joue, le cas échéant, dans une transgression acceptable. Au-delà de cette marge, il y a déviance à la règle sociale, celle-ci se trouvant, selon Becker, à l'extrémité du spectre des transgressions (Becker, 1963). La relation à la règle peut ainsi se transcrire sur une échelle continue allant du respect total de la règle en passant par une situation intermédiaire qui lui autorise des accommodements (ajustement, interprétation, légers contournements, etc.), pour atteindre le non-respect bien clair de la règle. C'est ce que Monjardet (1996) a développé sur son « échelle continue de légalisme ».

Notons pour conclure que certains auteurs utilisent les notions de transgression et de déviance de manière indifférenciée.

iii. La déviance positive dans l'organisation

L'écart à la règle constitue ainsi une composante incontournable de la vie organisationnelle. Si de nombreux auteurs, tels que Ogien (1995) ou Heckert et Heckert (2002), ont enquêté, principalement en sociologie, sur celle-ci, dans le cadre des organisations, la déviance se réfère principalement aux comportements intentionnels qui s'éloignent de la norme organisationnelle et qui menacent le bien-être d'une organisation, de ses membres ou des deux (Robinson et Bennett, 1995).

Cette définition est plutôt restrictive car elle exclut certaines facettes dont les effets pourraient être positifs pour l'organisation et ses membres. Ceci n'est pas étonnant étant donné qu'une grande partie de la littérature sur la déviance envisage exclusivement la déviance négative. Toutefois, des auteurs ont parlé de « déviance positive » (Heckert et al., 2002 ; Alter 2000.). Selon eux, il faut concevoir de façon plus large ce concept à la lumière des nombreuses figures sociales admirées qui s'écartent singulièrement de la norme. La littérature en gestion commence aussi à faire valoir le fait que la déviance peut s'avérer une force positive, les déviants devenant des agents de changement nécessaires (Calvez, 2008). Certains articles s'intéressent par exemple à la déviance de leaders non conformistes mettant en cause les normes admises (en l'occurrence, celles d'un management plus classique) pour faire évoluer les mentalités (Crom et al., 1999 ; Young, 1999).

Fondée sur des considérations d'efficacité, cette déviance pourrait alors être considérée comme une déviance positive ou constructive, qui se définit comme la mise en œuvre de comportements s'écartant de la norme, mais avec des conséquences positives pour l'organisation (Warren, 2003 ; Alter, 2000 ; Barel et al., 2010 ; Spreitzer et al., 2004). Et d'aucuns avancent que « le dilemme entre l'application des règles et des procédures, d'une part, et la nécessité de les contourner pour opérer de façon efficace, d'autre part, n'est pas une nouveauté » (Alter, 1993).

Quelques auteurs se sont penchés sur cette facette spécifique et en particulier sur les effets de celle-ci (Quinn, 1996 ou Quinn et al., 2002 in Spreitzer et al., 2004), tandis que d'autres ont travaillé sur des typologies de déviance au travail (Robinson et al., 1995, Heckert et al., 2002 et 2004). Ainsi, certaines déviations peuvent avoir pour objectif « l'amélioration du fonctionnement de l'entreprise, la recherche de sa performance et le rejet de manières de travailler perçues comme inefficaces » (Honoré, 2006, p.9).

Spreitzer et Sonenshein (2004) définissent la deviance positive comme : “intentional behaviors that depart from the norms of a referent group in honorable ways” (p. 832). Cette définition se concentre sur la nature du comportement et son écartement des normes (comportements types) ou des attentes d'un groupe de référence spécifique (Goode, 1991, in Spreitzer et al., 2004). En outre, nous ne sommes pas ici dans une approche réactive et seule l'intention de l'acteur et non la façon dont elle est perçue importe.

Les auteurs attirent l'attention sur le fait que, dans cette définition, la déviance positive se réfère à des intentions honorables et non à un résultat honorable, le premier ne conduisant pas toujours au second. Finalement le groupe de référence peut être multiple (unité d'exploitation, secteur industriel, principes généraux, etc.) (Spreitzer et al., 2004).

Les déviations positives sont donc des transgressions de la règle avec la présence d'intentions honorables. On envisage ici les déviations au sens où nous l'avons défini, c'est-à-dire qu'elles s'écartent significativement de la norme socialement admise.

3.3.3. *La règle, la déviance et le changement*

Comme déjà évoqué ci-avant, le lien entre certaines approches à la règle et le changement sont développés par certains auteurs. Ainsi, Bréchet avance dans cet esprit qu'une partie de la transgression de la règle dans l'organisation permet de combattre, d'assouplir et/ou de changer la règle dans l'intérêt de l'organisation (Bréchet, 2008). Cette façon de gérer l'écart entre les règles prescrites et les besoins réels de l'organisation fait partie du phénomène plus général qu'est l'innovation organisationnelle dont le changement est l'un des visages (Babeau et al., 2008). Spreitzer et Sonenshein (2004) notent d'ailleurs que la « déviance positive » est positivement corrélée à la créativité et à l'innovation. Bréchet (2008, p.186), dans le même esprit, signifie que dans la mesure où la déviance est initiative, elle est aussi innovation (même si elle peut être aussi protestation). D'autres auteurs mettent en relation le rapport à la règle, la transgression de celle-ci et le changement ou l'innovation (Alter, 1993, 2000, 2002 ; Babeau et al., 2008 et 2011 ; Bréchet, 2008). Dans les exemples repris par Alter (2000), les transgressions opérées par les innovateurs dans l'organisation se trouvent en conflit avec l'ordre, les lois, les normes, même s'ils partagent les buts fixés par leur entreprise, leur milieu professionnel ou leur organisation. Cette opposition met l'innovateur en position de déviance, cette déviance étant souvent provisoire, l'ordre et l'innovation opérant des transactions qui assurent finalement la transformation de l'ordre (Alter, 2000) ou la disparition de l'innovation. En outre, Reynaud met en avant le fait que le contrôle social ne se limite pas à réprimer la déviance et à maintenir la règle mais également à la modifier peu à peu, au travers de la négociation qui mène à la régulation conjointe et qui compose un compromis définissant la réalité dans laquelle de nouvelles pratiques peuvent ou non émerger (1997).

Ainsi, lorsqu'une règle est enfreinte de façon admise (régulation conjointe) ou non (déviance), la nouvelle pratique de la règle est susceptible de devenir la norme de demain (la nouvelle règle). Il y a donc une perspective de changement de règles et de pratiques.

A contrario, un changement organisationnel ne conduit-il pas au changement des règles (règles de fonctionnement, de conduite, d'organisation du travail, de pratique, etc.) qui sont appliquées ? Alter met en avant (Alter, 2000) le rapport des promoteurs d'une innovation avec l'ordre, la manière dont une création parvient à se défaire des régulations antérieures. Selon lui, l'innovation se trouve en conflit avec l'ordre établi, et avec les tenants de la norme. L'innovation touche « toujours, plus ou moins profondément, aux structures sociales établies antérieurement, aux normes et aux règles ». Par sa nature, l'innovation se fait toujours, au moins momentanément, contre l'ordre (Alter, 2000). Ce qui est nouveau ne peut a priori pas avoir de place dans un espace structuré par un dispositif normatif et par conséquent, toute innovation introduit un désordre (Babeau et al., 2008).

Nous avons donc une relation double dans laquelle le non-respect de la règle peut être une source de changement mais aussi dans laquelle le changement organisationnel en général affecte règles et normes. La relation entre ces deux facettes est cependant très intime et il n'est pas toujours simple de faire la différence entre cause et effet.

Le lien entre déviance à la règle et changement établi entraîne la question de savoir si certaines organisations sont plus propices ou non au respect de la règle d'une part, et au changement d'autre part. Certains auteurs avancent que pour qu'il y ait un changement à la suite d'un non-respect des règles, cela implique qu'il y ait pour cela dans l'organisation une place pour le changement ou l'innovation. « L'innovation ne se diffuse que s'il existe suffisamment de jeux dans la planification, dans la standardisation des tâches, afin que des initiatives imprévues puissent être prises » (Alter, 1993 p.135). Ceci est en fait la nécessité d'une marge d'autonomie suffisante pour permettre à quelque chose de nouveau de prendre part au jeu de négociation entre l'ordre établi et sa régulation de contrôle d'une part et, d'autre part, l'autonomie nécessaire à son éclosion et le développement du changement.

3.4. La sociologie de l'acteur-réseau

Il s'agit maintenant d'approfondir l'état de l'art concernant la sociologie de l'acteur-réseau et d'en bien comprendre les dimensions, notamment dans le cadre d'une innovation. Il s'agit d'un des ensembles théoriques, à côté de la TRS, qui nous permettra d'analyser les processus de changement dans le cadre contextualiste que nous nous sommes fixés. Le but est la compréhension des mécanismes qui soutiennent le phénomène de traduction et les étapes proposées par Callon (1986) pour se faire. Il s'agit également d'exploiter la SAR comme outil d'analyse de la mise en œuvre du processus d'innovation, notamment avec l'aide du modèle de Latour (1999) et ensuite Young et ses collègues (2010) dans une version améliorée.

3.4.1. Principes

Dans notre volonté d'analyse d'un changement organisationnel radical au sein de la fonction publique fédérale belge, nous mobilisons la sociologie de l'acteur-réseau. Cet ensemble de théories nous paraît très intéressant car l'émergence d'un changement organisationnel, fut-il à l'initiative de ses dirigeants, est un processus complexe qui nécessite la traduction d'intérêts multiples auprès d'acteurs tout aussi multiples dans un réseau dense et complexe. Notre objectif est de comprendre ce réseau d'acteurs et d'exploiter à cette fin les outils de la sociologie de l'acteur-réseau. La sociologie de l'acteur-réseau, et particulièrement ses dimensions liées à la traduction des acteurs, ont été mobilisées par certains auteurs pour mieux comprendre l'innovation institutionnelle (Czarniawska et al., 1996 ; Sahlin-Anderson 1996 ; Saka, 2004). Ceci est développé ci-après et nous permettra de faire des ponts entre les analyses mobilisant ces théories.

La sociologie de l'acteur-réseau (SAR) concerne la façon dont des projets collectifs sont constitués (Barley and al., 1994). L'approche de la SAR, également appelée sociologie de la traduction, s'inscrit dans une tradition constructiviste qui considère que la société n'est pas un cadre à l'intérieur duquel évoluent les acteurs mais que la société est le résultat toujours provisoire des actions en cours (Callon, 2006).

Le phénomène de **traduction** est défini par Callon et Latour (Callon et al., 1981 p.12) comme « l'ensemble des négociations, des intrigues, des actes de persuasion, des calculs, des violences grâce à quoi un acteur ou une force se permet ou se fait attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ou d'une autre force ». Selon Boxenbaum (2005), la traduction est le processus au travers duquel les pratiques et croyances sont modifiées alors qu'elles se diffusent au travers du champ organisationnel. C'est un processus de « transformation, de modification, de changement et de construction d'identité³ » (Tsui-Auch, 2001 p. 719). « Traduire, c'est également exprimer dans son propre langage ce que les autres disent et veulent, c'est s'ériger en porte-parole. À la fin du processus, s'il a réussi, on n'entend plus que des voix parlant l'unisson » (Callon, 1986 p. 204).

La SAR montre comment un acteur construit l'identité d'autres acteurs en essayant de faire agir ces derniers selon ses propres souhaits. Certains acteurs font ainsi des propositions

³ Traduction libre de l'auteur

innovantes, mobilisent des ressources et essaient de traduire les intérêts des autres dans un effort de les enrôler. « La traduction est un processus avant d'être un résultat » (Callon, 1986 p. 205).

L'acteur dans ce cadre peut être n'importe qui/quoi, pour autant qu'il soit une source d'action et d'influence pour d'autres entités (Latour, 1996 et 1987). Selon Ponti, les acteurs, humains ou non-humains, sont des parties prenantes qui porteraient même leurs propres intérêts (Ponti, 2012). Lorsque différents intérêts s'alignent, un **réseau** tend à se stabiliser et à fonctionner. L'alignement des intérêts ne veut pas dire que les acteurs ont les mêmes intérêts mais que les acteurs peuvent travailler ensemble malgré l'hétérogénéité de leurs intérêts (Callon, 1991). Ainsi, l'ordre social est un effet de l'élévation d'un alignement d'intérêts atteints par les acteurs dans un réseau. Une originalité de la SAR est qu'elle voit des objets techniques, scientifiques, des faits ou la connaissance comme des éléments de réseau (Michael, 1996 in Harrisson et Laberge, 2002). Une politique, une organisation, un e-mail individuel, peuvent être des acteurs d'un réseau (Mitev, 2009). Dans le même esprit, Callon met en avant le fait que les « artéfacts » techniques constituent des assemblages d'actants profilés pour rendre envisageables et possibles certaines actions collectives (Callon, 1986). Les acteurs traduisent (transforment) en outre les éléments du réseau pour reformuler leurs intérêts afin de les atteindre au travers du réseau proposé. Pendant ce processus, les acteurs établissent des rôles et des identités et définissent les conditions des relations mutuelles (Callon, 1986). La SAR avance que les changements fondamentaux d'un système requièrent que les acteurs et ressources soient traduits hors du rôle formel de leur sous-système et qu'un réseau grandit lorsqu'il est rejoint par d'autres, hors du système, pour poursuivre l'innovation (Young et al, 2010).

Le réseau autorise des accords multilatéraux qui résultent de la traduction des intérêts divergents des acteurs, qui vont finalement converger. Il peut naturellement y avoir la réaction inverse de certains acteurs et donc de la résistance. La SAR recrée une chaîne de traduction des intérêts et des identités des membres à qui l'on demande de rejoindre le réseau (Harrisson et Laberge, 2002). Callon insiste (1992) sur la possibilité de créer une chaîne faite d'intermédiaires, d'acteurs, de textes, de connaissances, etc., chacun contribuant à sa façon à propager l'innovation parmi ceux dont le réseau souhaite se mobiliser.

Le développement d'un acteur-réseau signale nécessairement la poursuite d'un but qui généralement stimule le développement de contre-réseaux, avec des buts différents ou qui tentent de bloquer le but recherché (Young et al., 2010). Ces réseaux sont en concurrence pour chercher des alliés, une approbation institutionnelle, un support public et des ressources (tangibles ou non) (Young et al., 2010).

La SAR se concentre donc sur les manières dont les acteurs atteignent et maintiennent un ordre stable et tente de comprendre comment les intérêts de chacun peuvent être alignés au sein du réseau qu'ils construisent et développent. Les acteurs alignent leurs différents intérêts et trient leurs conflits au travers d'un processus de traduction (Ponti, 2012).

3.4.2. *Les étapes du processus de traduction*

Callon (1986) voit dans le phénomène de traduction un processus composé de **quatre étapes** : la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation.

La **problématisation** est la formulation du problème, l'identification des acteurs et la démonstration des passages obligés (dans leurs intérêts) pour qu'ils puissent atteindre leurs objectifs et les propositions de solutions. Elle possède en outre des propriétés dynamiques, notamment des alliances à sceller pour lever les obstacles qui se dressent sur leur route. La problématisation vise aussi à la définition des points de passages obligés – PPO – (Callon, 1986) qui soutiennent la convergence dans le processus de traduction.

Afin de sceller des alliances, des processus **d'intéressement** sont mis en œuvre. En effet, chacun des acteurs convoqués dans la problématisation peut se soumettre au plan initial ou refuser la transaction. Callon définit l'intéressement comme « l'ensemble des actions par lesquelles une entité s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définie par sa problématisation. Toutes ces actions prennent corps dans des dispositifs » (Callon, 1986 p.185). Ceci peut impliquer de la négociation ou de la coercition (Harrisson et Laberge, 2002). L'intéressement, s'il réussit, confirme la validité de la problématisation. Dans le cas contraire, cette dernière se trouve refusée.

L'enrôlement « désigne le mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte » (Callon, 1986, p. 189). C'est le fruit d'un intéressement réussi. Le décrire, c'est décrire l'ensemble des négociations multilatérales, les ruses ou les coups de force qui l'accompagnent et lui permettent d'aboutir. Il y a lieu de définir et d'assigner les rôles des acteurs et de s'assurer qu'ils les remplissent (Harrisson et Laberge, 2002). Il s'agit donc du moment de consentement ou d'acquiescence. Celui-ci peut prendre la forme de conformité aux règles ou d'un véritable engagement (Kerfoot et al., 1995).

La dernière étape est la **mobilisation des alliés**. Il s'agit d'intégrer de nouveaux acteurs dans un réseau de liens contraignants dont le consensus limite la marge de manœuvre de chacun de ces derniers. Souvent, c'est davantage une mobilisation des porte-parole car il n'est pas toujours possible de mobiliser l'ensemble des acteurs. Il semble pertinent à ce niveau que les porte-parole soient bien représentatifs des acteurs et les mobilisent effectivement derrière eux. La légitimité des porte-parole est donc nécessaire pour parvenir au succès de l'innovation (Akrich et al., 2002). Car si l'intéressement est important, le choix des acteurs qui sont impliqués, et donc leurs porte-parole, est crucial. L'intérêt et le choix des protagonistes qui vont forger les compromis sont déterminants.

La conclusion de ces étapes constitue, si le consensus est atteint, la « réalité » sociale. Les marges de manœuvre de chaque entité sont alors étroitement délimitées. La problématisation initiale, qui avançait des hypothèses sur l'identité des différents acteurs, leurs relations et leurs objectifs, a laissé place, au terme des quatre étapes décrites, à un réseau de liens contraignants (Callon, 1985). L'analyse des réseaux révèle combien persuasifs sont les arguments qui

répudient l'ancienne réalité et justifient les étapes pour créer une nouvelle réalité (Harrisson et Laberge, 2002).

L'hypothèse faite est que l'innovation ne s'impose pas d'elle-même mais est construite au travers de l'interaction entre membres d'une organisation et les intermédiaires qu'ils introduisent pour légitimer les décisions prises (Harrisson et al., 2002). Hypothèse confirmée par certains auteurs qui avancent que l'innovation est établie au travers de la construction de consentement plutôt que par la coercition (Tuckman, 1995 in Harrisson et al., 2002).

Les « acteurs-réseaux » sont souvent, de façon inhérente, très dynamiques et instables (Greenhalgh et al., 2010). Comme nous l'avons vu, ils peuvent, dans une certaine mesure, être stabilisés lorsque personnes, technologies, rôles, routines, etc. sont alignés. Cet alignement est atteint grâce à la traduction. Néanmoins, le consensus et la mobilisation qui le rendent possible peuvent être contestés à tout moment. Il s'agit de la dissidence qui joue un rôle différent et remet en cause une partie des acquis obtenus dans les étapes précédentes. La dissidence élabore alors son propre réseau d'acteurs et une contre-alliance.

3.4.3. La SAR comme outil d'analyse de la mise en œuvre du processus d'innovation

Le modèle de Latour

Le but de certains acteurs peut être d'introduire une innovation. Dans ce cadre, Latour (1999) et ensuite Young et ses collègues (2010) ont développé un modèle très complémentaire aux étapes du processus de traduction développé par M. Callon (1986). Latour décrit les processus dans lesquels des éléments hétérogènes sont reliés et assemblés dans une réalité afin d'introduire une **innovation**.

+

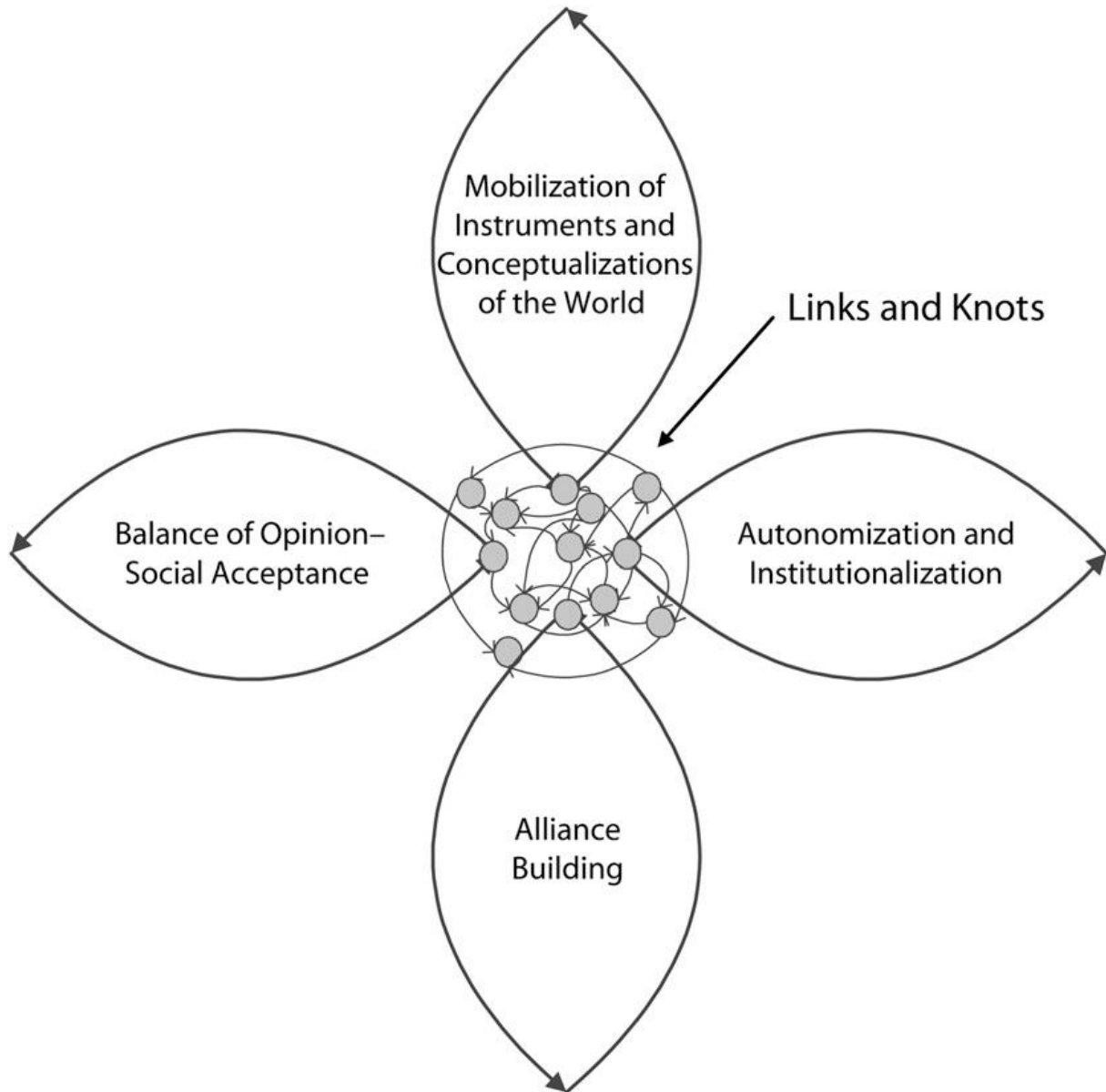


Schéma 3: The key processes in an actor-network theory analysis (Young et al, 2010, p. 1210)

Le cœur du schéma représente les « liens et nœuds » qui sont les acteurs (les nœuds) et l'ensemble des relations entre eux (liens). Ces acteurs sont ceux qui entendent initier l'innovation et qui agissent pour organiser et tenir en place les activités lorsqu'elles atteignent un contexte plus large. Il s'agit en réalité de moyens destinés à maintenir le réseau en place ou à le développer en soutenant les processus de traduction évoqués ci-avant.

Les 4 boucles représentent les activités dédiées à lier le cœur aux quatre sources de pouvoir interdépendantes : les preuves scientifiques et les technologies qui en dépendent, l'autorité publique ou politique, la constitution d'alliances et l'opinion publique.

Dans la version originale de Latour (1999), la première boucle, au-dessus du schéma, est appelée « **mobilisation du monde** ». L'acteur-réseau initial doit se lier et mobiliser des ressources non humaines (artéfacts) pour produire l'innovation. Cette mobilisation représente

tous les moyens par lesquels des non-humains sont progressivement impliqués dans la course (Latour, 1999). Il peut s'agir de preuves scientifiques, d'idées, de technologies ou de processus. Les preuves et idées mobilisées servent les intérêts et les priorités des acteurs initiaux. La mobilisation est un jeu dynamique entre preuves et argumentations qui vont finalement dominer les discours et contraindre la définition et le cadrage des actions et des solutions. Ces artefacts – acteurs non humains – peuvent aussi être, entre autres, des projets, des normes, des modèles, des objets, etc. De façon très spécifique, Leca et ses collègues (2006) précisent que l'artefact non humain mobilisé doit être professionnel (sérieux et fiable) et cohérent avec les pratiques existantes des alliés potentiels. Il explique que les artefacts développent la légitimité et la réputation de l'entrepreneur lorsqu'ils se diffusent. L'artefact participe de plus à la construction de l'identité de la communauté et peut placer l'entrepreneur comme porte-parole naturel de sa communauté.

L'autonomisation ou institutionnalisation fait référence au processus d'acceptation ou de support institutionnel. Ceci implique de viser les agents **porte-parole** du champ organisationnel. Young et ses collègues (2010) notent que les innovations simples sont plus faciles à vendre et à institutionnaliser que les plus complexes. Les institutions cherchent les changements les plus petits possibles pour minimiser les perturbations.

La **construction d'alliances** a pour objectif d'étendre le réseau ou de rejeter les acteurs qui supportent d'autres projets. Afin d'enrôler de nouveaux acteurs, nous avons vu chez Callon (1986) qu'un processus d'intéressement devait jouer afin de mobiliser de nouveaux alliés et créer des alliances. Akrich et al. (2002) met en avant le fait que l'innovation n'est pas le fruit d'un seul faiseur de décisions mais d'une multitude de faiseurs de décisions qui se confrontent les uns aux autres et qui ont des compétences et des objectifs différents. La diffusion d'une innovation dépend ainsi du support qu'elle recevra de la part des acteurs (ou du réseau d'acteurs) alliés entre eux pour la supporter et la diffuser. Ces acteurs sont des utilisateurs, des intermédiaires, des managers, des gestionnaires de projet, des médias, etc. Le modèle de l'intéressement met en avant l'existence d'un ensemble de liens qui unissent l'objet d'innovation à tous ceux qui y touchent. Il expose tous les acteurs qui s'emparent de l'objet ou s'en éloignent et met en évidence les points d'articulation entre l'objet et les intérêts plus ou moins organisés qui permettent au modèle de se développer. Le résultat d'un projet dépend donc des alliances qui lui donnent la possibilité d'émerger et des intérêts qu'il mobilise. L'innovation est ainsi l'art d'intéresser un nombre croissant d'alliés qui les rendra de plus en plus forts (Akrich et al., 2002).

C'est ici que se négocient les **modifications** éventuelles du projet afin de le rendre plus congruent aux buts des nouveaux groupes intéressés. À côté de l'intéressement, afin de créer des alliances, des auteurs (Akrich et al., 2002) mettent en avant l'importance de l'adaptation d'innovation afin qu'elle se diffuse au mieux. Il faut néanmoins faire attention : l'acceptation de compromis peut corrompre la cohérence du projet global et, de ce fait, perdre du support. Cette adaptation est fortement liée au processus d'intéressement puisque qu'elle est le fruit d'une élaboration collective avec divers acteurs intéressés. L'enjeu est d'identifier les acteurs qui ont la meilleure position pour transformer l'innovation et l'amener à répondre aux besoins

d'autres utilisateurs. « Intéresser et adapter sont les deux facettes de la même réalité » (Akrich et al., 2002 p. 209).

L'innovateur peut, selon Akrich et ses collègues (2002), décider de ne pas adapter son innovation mais il doit alors montrer qu'il peut dépasser les résistances, en trouvant de nouveaux alliés, et changer le rapport de force en sa faveur.

Le compromis sur l'innovation et la négociation sont les deux notions clés qui permettent ce jeu d'adaptation mutuelle afin de comprendre l'adoption de l'innovation. Le processus d'adaptation est en réalité une recherche de compromis entre les différents acteurs intéressés par l'innovation et se fait par expérimentation, essais-erreurs, par itérations successives. Dans cette optique, l'innovation se transforme de façon continue selon les essais soumis aux acteurs intéressés et desquels émergent des compromis. Elle redéfinit à chaque ajustement ses propriétés et son public.

L'opinion publique concerne finalement l'implication d'individus potentiellement affectés par le projet et le changement. L'objectif est de gagner leur assentiment. L'opinion publique peut soutenir avec beaucoup de poids le projet d'innovation et a un impact réel sur les faiseurs de décisions (Young et al, 2010).

3.4.4. Traduction et changement institutionnel

Certains auteurs ont utilisé la notion de traduction pour mieux comprendre l'innovation institutionnelle (Czarniawska et al., 1996 ; Sahlin-Anderson 1996 ; Saka 2004 in Leca, et al., 2006). Des auteurs comme Leca et ses collègues mettent en avant le processus de traduction dans la stratégie des entrepreneurs institutionnels. Ces derniers prennent des pratiques ou des croyances issues d'autres contextes et les traduisent dans leur propre champ organisationnel afin de servir leurs intérêts et leurs propres valeurs (Leca et al., 2006).

De façon générale, concernant le changement et, en particulier, le changement institutionnel, les aspects discursifs du manager ou de l'entrepreneur institutionnel sont souvent mis en évidence (Boxenbaum 2005, Greenwood et al., 1993) afin de favoriser l'acceptation ou l'implémentation du changement. Cette dimension discursive est essentielle mais certains auteurs suggèrent de la combiner à des dimensions plus matérielles (Fairclough 2005 ; Lounsbury et al., 2003 ; Leca et al., 2006). D'autres auteurs de la Sociologie de l'Acteur Réseaux mettent également en avant les aspects complémentaires des dimensions discursives et matérielles (Latour, 2003, Czarniawska et al., 1996, Czarniawska et al., 2005) et, dans cette approche, des réseaux hétérogènes d'acteurs humains et non humains supportent le changement institutionnel (Harrisson et al., 2002 ; Czarniawska et al., 2005 ; Callon, 1986) et l'entrepreneur institutionnel (Hardagon et al., 2001; Munir et Phillips, 2005, Maguire et al., 2004).

3.5. Les théories institutionnelles et la légitimité

Les bases théoriques des théories institutionnelles représentent le troisième corpus théorique que nous mobilisons pour étudier le changement organisationnel, et en particulier pour analyser le processus de changement. Il s'agit d'apporter un regard complémentaire aux deux autres ensembles théoriques mobilisés tout en continuant de s'inscrire dans la logique contextualiste d'analyse. Nous rappelons à ce niveau que le changement sous revue, au-delà de son émergence dans une organisation pionnière, s'est diffusé dans toute la fonction publique fédérale belge et y a acquis une légitimité suscitant de multiples tentations isomorphiques. De ce fait, nous portons une attention toute particulière à la notion de légitimité qui revêt une importance spéciale au sein des théories institutionnelles mais également de façon plus large.

3.5.1. Généralités

Les premières considérations institutionnelles ont concerné les réponses stratégiques des organisations suite aux pressions institutionnelles (Oliver, 1991), celles-ci mettant en avant le rôle de l'acteur face aux institutions (Selznik, 1953 et 1984). Ensuite, divers auteurs se sont penchés sur la construction de nouvelles institutions ou la transformation d'institutions existantes. Dans ce cadre, les théories institutionnelles (Meyer et al., 1977 ; DiMaggio et al., 1983) contribuent à expliquer les processus qui légitiment certaines formes d'organisation devenues dominantes dans un champ organisationnel (DiMaggio et al., 1983 ; Hinings et al., 1988). Un point central de celles-ci est l'accent qui est mis sur la manière dont les organisations adoptent certaines structures, procédures ou idées qui ne sont pas basées sur l'efficacité mais plutôt sur la légitimité externe. Ceci leur permet d'augmenter leurs perspectives de survie en gagnant notamment des ressources, de la stabilité, etc. (Meyer et al., 1977).

Les pressions institutionnelles conduisent ainsi les organisations à converger vers les mêmes formes organisationnelles (DiMaggio et al., 1991 ; Greenwood et al., 1993). Le changement qui résulte de cette tendance à converger vers un modèle commun est appelé changement isomorphique.

Afin de développer notre propos, nous nous intéressons à trois facettes des théories institutionnelles : le champ organisationnel, le changement institutionnel et la notion d'entrepreneur institutionnel.

3.5.2. Le champ organisationnel

Le champ organisationnel représente le niveau intermédiaire entre l'organisation et la société. C'est au niveau de ce champ que les attentes et pratiques socialement construites se diffusent et se reproduisent (Scott, 1995). DiMaggio et Powell définissent le champ comme un groupe d'organisations qui, ensemble, constituent un espace de vie institutionnelle : fournisseurs-clés, consommateurs de ressources ou de produits, agences régulatrices et autres organisations qui produisent des services ou des produits similaires (DiMaggio et al., 1983).

Les éléments centraux des théories institutionnelles concernent l'homogénéité de structure, de culture et d'output des organisations au sein d'un même *champ organisationnel* (Kondra et al., 2009 ; DiMaggio et al., 1983). De cette façon, les champs organisationnels sont caractérisés par l'élaboration de règles et d'obligations auxquelles les organisations doivent se conformer si elles souhaitent recevoir support et légitimité (Meyer et Scott, 1983).

Beaucoup de recherches montrent les effets des dynamiques au sein du champ organisationnel et expliquent comment ces communautés d'organisations répondent de façon similaire aux normes institutionnelles (Greenwood et al., 2002). De nombreuses études empiriques dans de multiples champs ont par ailleurs été menées (par exemple : Campbell, 2005 ; Fligstein 1990 ; Rao et al., 2000).

3.5.3. Le changement institutionnel

Les théories institutionnelles s'intéressent principalement au changement isomorphique qui, sous l'influence des pressions sociales évoquées ci-avant, fait inexorablement converger les organisations et ses membres vers une position homogène propre à son champ organisationnel.

Il existe cependant également *un changement non isomorphique* qui engendre la construction de nouvelles institutions ou la transformation d'institutions existantes. Dans cette perspective, l'évolution des institutions, leur transformation ou leur disparition est un sujet d'analyse largement rencontré (Boxenbaum et al., 2004 ; Beckert, 1999 ; Tolbert et al., 1983 ; Oliver, 1991 ; etc.). Ces derniers changements sont appelés « non isomorphiques » car il s'agit de changements qui conduisent à de nouvelles pratiques ou structures qui ne sont pas celles qui « vont de soi ». Pour expliquer ceci, certains auteurs de théories institutionnelles reconnaissent que les contraintes institutionnelles ne déterminent pas complètement l'action humaine (DiMaggio, 1988 ; Oliver, 1991 ; Strang et al., 1993). Les institutions instaurent néanmoins une « rationalité limitée » qui limite les opportunités et alternatives perçues et augmentent ainsi la probabilité de certains comportements (Barley et al., 1997). L'entrepreneur institutionnel est l'acteur transformationnel présenté par ce courant de théories du changement.

3.5.4. L'entrepreneur institutionnel

La notion d'entrepreneur institutionnel fut introduite par DiMaggio (DiMaggio, 1988) comme étant un agent qui a un intérêt dans des structures institutionnelles spécifiques, qui commande des ressources qui peuvent être mobilisées pour influencer les règles institutionnelles et qui les utilise pour supporter certaines formes institutionnelles ou pour en créer de nouvelles. Ce que confirme Maguire et ses collègues (2004) pour qui l'entrepreneur institutionnel représente les activités d'acteurs qui ont un intérêt dans un arrangement institutionnel particulier et qui font pression sur les ressources en place pour créer de nouvelles institutions ou transformer des institutions existantes.

Dans la marge d'autonomie laissée à l'acteur face aux pressions institutionnelles, celui-ci, en tant qu'entrepreneur institutionnel, développe et met en œuvre des changements institutionnels transformationnels ou permettant l'émergence de nouvelles institutions (DiMaggio, 1988 ; Fligstein, 1997). La littérature relève particulièrement la question de savoir la manière dont des acteurs intéressés influencent leur contexte institutionnel (Beckert, 1999), en d'autres mots : comment les institutions changent ou émergent ?

Boxenbaum et Battilana (2004, p1) proposent la définition suivante : « Les entrepreneurs institutionnels sont des agents liés à l'institution qui a) transposent une logique institutionnelle au travers des champs et l'introduisent comme alternative délibérée à la logique institutionnelle du champ focal, ou b) cherchent délibérément à diffuser une logique alternative au sein d'un champ⁴ ».

Le processus de changement institutionnel non isomorphe apporté par un entrepreneur institutionnel dans un champ organisationnel est présenté, sous forme de modèle, par Greenwood et ses collègues (Greenwood et al., 2002).

3.5.5. Le modèle de changement institutionnel de Greenwood, Suddaby et Hinings

Nous avons décidé d'analyser le processus de changement en utilisant le modèle de Greenwood et ses collègues (Greenwood et al., 2002, pp. 58-80) emprunté au mouvement des théories institutionnelles. En effet, ce dernier permet d'étudier les processus de transformation des institutions ou la création de nouvelles institutions et donc le changement institutionnel non isomorphe au sein d'un champ organisationnel.

Il propose six étapes du changement institutionnel :

- Le processus de changement commence avec des événements ou « secousses » - sociales, technologiques ou régulatrices - qui déstabilisent les pratiques établies et initient le changement institutionnel.
- Ces secousses précipitent l'arrivée de nouveaux joueurs, l'ascendance d'acteurs existants ou l'entrepreneuriat local. Cette étape est appelée désinstitutionnalisation.
- Ensuite vient une phase de pré-institutionnalisation durant laquelle les organisations innovent et cherchent des solutions locales et indépendantes aux problèmes générés par les secousses.
- Vient ensuite une phase de théorisation durant laquelle les déviations des conventions antérieures sont développées de façon abstraite, simplifiée et rendues disponibles pour une adoption plus large au sein du champ. Tolbert et Zucker (1996) avancent que la théorisation comporte deux tâches principales : la présentation d'un échec

⁴ Traduction libre de l'auteur

organisationnel que le changement proposé solutionne et la justification de l'innovation.

- La transition vers l'étape suivante, la diffusion, se réalise en donnant aux nouvelles idées une légitimité « morale⁵ » et/ou en mettant en avant leur supériorité fonctionnelle – ou légitimité « pragmatique⁶ » (Suchman, 1995 ; Tolbert et al., 1996). En résumé, la diffusion du changement ne se réalise que si les nouvelles idées sont présentées comme meilleures ou plus adaptées à résoudre les problèmes que les pratiques existantes. En cas de « théorisation » réussie, la diffusion de l'innovation se fait au travers du champ organisationnel. Divers auteurs (Baron et al., 1986 ; etc.) ont décrit les mécanismes de diffusion au sein d'un champ organisationnel. Avec la diffusion de l'innovation, cette dernière de plus en plus « objectivée », atteint un consensus social au niveau des valeurs pragmatiques et se diffuse davantage.
- Selon Suchman (1995), l'institutionnalisation complète – la ré-institutionnalisation – est atteinte lorsque la densité d'adoption donne aux nouvelles idées une légitimité « cognitive⁷ », ce qui les rend « comme allant de soi », comme étant la façon naturelle et appropriée de faire. Il s'agit dès lors de la façon de se comporter généralement acceptée et non critiquée.

⁵ Cette notion sera approfondie dans la section suivante

⁶ Cette notion sera approfondie dans la section suivante

⁷ Cette notion sera approfondie dans la section suivante

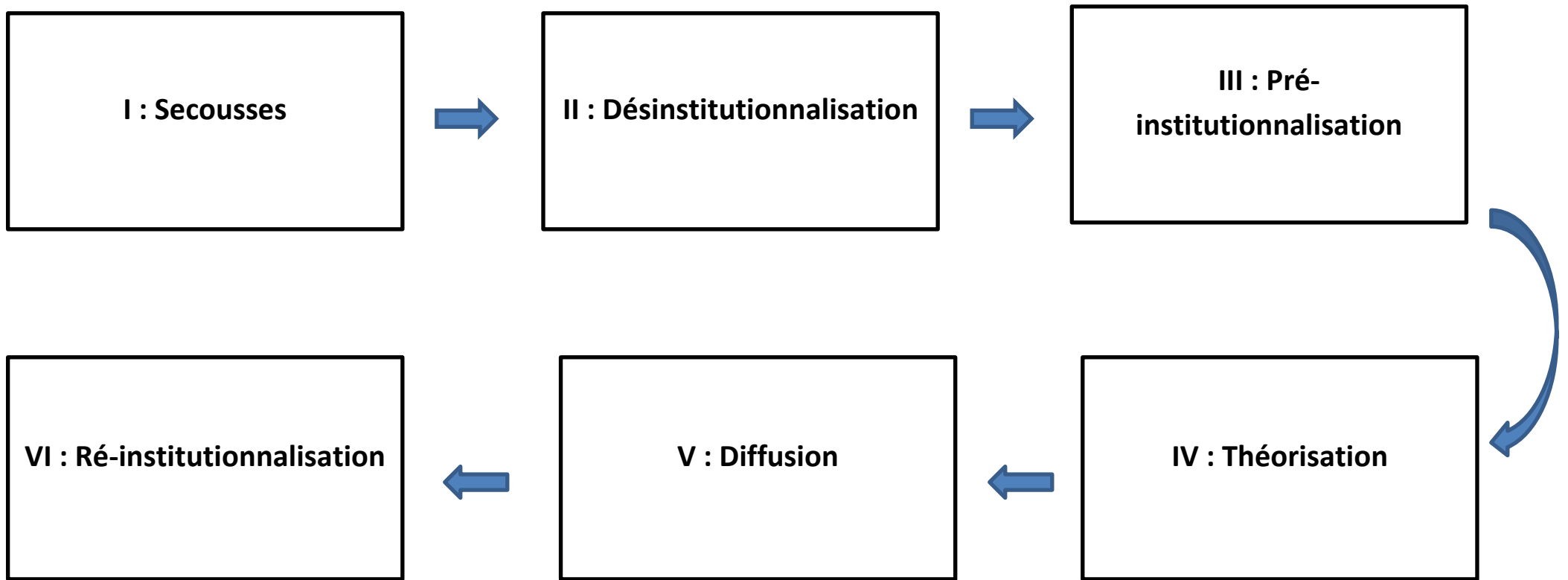


Schéma 4 : Étapes du changement institutionnel

3.5.6. La légitimité

i. Légitimité – définition et positionnement

La légitimité est un élément essentiel dans la littérature sur le changement organisationnel et en particulier dans les théories néo-institutionnelles. L'acceptation d'une organisation par son environnement externe et les légitimités externes qu'il apporte est un des fondements des théories institutionnelles (DiMaggio et al., 1983 ; Meyer et al., 1977), la recherche de légitimité organisationnelle étant une des motivations ou nécessités justifiant de céder aux pressions isomorphiques que subissent les organisations et, ce-faisant, d'augmenter leurs perspectives de survie (Meyer et al., 1977).

En termes de définition, Dowling et Pfeffer (1975, p.122), décrivent la légitimité comme suit : « congruence between the social values associated with or implied by organizational activities and the norms of acceptable behavior in the largest social system ».

Suchman propose une définition plus nuancée (1995, p. 574) : « La légitimité est une perception ou supposition générale que les actions d'une entité sont désirables, adaptées, ou appropriées dans un système de normes socialement construit »⁸. Nous mettons en avant le caractère de construction sociale et le fait qu'une organisation peut, dans le cadre de cette définition, s'éloigner des valeurs individuelles mais rester légitime parce que les déviations n'attirent pas de désapprobation publique (Suchman, 1995). La légitimité organisationnelle est définie comme un statut conféré par les acteurs sociaux (Ashforth et al., 1990 ; Pfeffer et al., 1978). Une organisation légitime est celle dont les valeurs et actions sont congruentes à celles d'un acteur social (Deephouse, 1996). L'acteur social accepte ou approuve les fins et moyens d'une organisation comme valides, raisonnables et rationnels.

La notion de légitimité - *versus* déviance - renvoie au respect (*versus écart aux*) de normes, aux valeurs, aux croyances et aux définitions désirables, adaptées, ou appropriées à la vie en société ou en organisation (Bréchet et al., 2008 et Suchman, 1995). Certains voient même la déviance comme un compromis, voire une coopération, entre différentes sources de légitimité (Barel et al., 2010).

De manière générale, dans la façon d'aborder la légitimité dans l'organisation, il existe deux groupes distincts qui se retrouvent au sein de la littérature. Les uns l'abordent selon un positionnement managérial et les autres selon un positionnement institutionnel. Dans la vision managériale (stratégique) de la légitimité, l'acteur ou l'organisation tente de manipuler de façon instrumentale toute une série de leviers (communication, porte-parole, etc.) avec pour objectif de s'assurer un support sociétal (Suchman, 1995). Divers auteurs ont ainsi développé un certain nombre de propositions concernant les mécanismes qui confèrent de la légitimité et les stratégies à développer pour les maîtriser ou du moins, les influencer (Ashforth et al., 1990 ; Baron et al., 1986 ; Tolbert et al., 1983 ; Suchman, 1995). La légitimité est vue comme une ressource opérationnelle (Suchman, 1988) que l'organisation extrait de son

⁸ Traduction libre de l'auteur. « Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions »

environnement culturel et que les acteurs emploient à la réalisation de leurs buts (Dowling et al., 1975). Cette vue de la légitimité présente une finalité, est calculée et est fréquemment oppositionnelle (Suchman, 1995).

Face à cela, les travaux de la tradition institutionnelle embrassent une vision plus générale dans laquelle des dynamiques de structuration génèrent des pressions culturelles qui dépassent et transcendent toute tentative de contrôle d'une organisation ou des acteurs spécifiques. Dans cette optique, la légitimité des définitions culturelles déterminent comment l'organisation est construite, comment elle est gérée et comment elle est comprise et évaluée (Suchman, 1995). Selon Suchman (1995), pour les institutionnalistes, l'objectif instrumental et son résultat ne sont, au mieux, que des composants périphériques d'une construction culturelle plus large.

Selon nous, les deux aspects font partie de la réalité organisationnelle et il est important d'intégrer cette dualité dans notre analyse et de considérer la tentative de recherche de légitimité comme un exercice existant mais dont l'instrumentalisation est limitée, notamment par un système social plus large générant des pressions institutionnelles et un système de croyances allant de soi.

La légitimité peut être conceptualisée dans une perspective évaluative : quelle est la désirabilité ou la normativité de l'objet sous revue ? Ou dans une perspective cognitive : la compréhension de la signification et la prise pour allant de soi d'un fait social (Aldrich et al., 1994 ; Suchman, 1995). La littérature propose dans cette optique trois types de légitimité : la légitimité pragmatique, la légitimité morale et la légitimité cognitive (Suchman, 1995). Ces types de légitimité coexistent au sein des organisations.

La légitimité pragmatique reflète l'évaluation de la capacité perçue d'une action ou d'un attribut organisationnel à récolter des avantages tangibles pour les organisations et ses stakeholders. (Thomas et al., 2012).

La dimension de légitimité morale reflète l'ampleur avec laquelle une action ou un attribut organisationnel(le) se conforme à des normes sociales préexistantes ou des obligations morales implicites (Donaldson et al., 1994). En d'autres mots : "Is it the right thing to do ?" (Suchman 1995, p.579).

La légitimité cognitive fait référence à l'intelligibilité perçue d'une action ou politique, le niveau avec lequel elle est congruente à son contexte social (Suchman, 1995).

Contrairement aux deux autres, la légitimité pragmatique repose sur l'intérêt du public concerné (Suchman, 1995). Cela signifie que les organisations peuvent « acheter » cette légitimité en offrant avantages ou récompenses aux adhérents. Par contre, la légitimité morale ou cognitive implique des règles culturelles plus larges. Les légitimités pragmatiques et morales reposent sur une évaluation, contrairement à la légitimité cognitive. On peut discuter et négocier les deux premières mais pas la troisième. Cette dernière implique en effet des suppositions d'orientation non dites, car il est difficile de défendre quelque chose qui va de soi. Suchman avance que de la légitimité pragmatique à la légitimité morale, puis à la

légitimité cognitive, la légitimité devient de plus en plus insaisissable et difficilement manipulable. Mais elle devient aussi plus profonde et autosuffisante une fois qu'elle est établie.

Pour atteindre une légitimité pragmatique, les organisations peuvent répondre aux demandes instrumentales pour atteindre une légitimité morale, se conformer à un idéal altruiste peut être réalisé mais pour atteindre une légitimité cognitive, il faut principalement se conformer à des modèles établis ou standards (Suchman, 1995). Ceci renforce l'approche de changements isomorphiques mais aussi les limitations en matière de changements institutionnels non isomorphiques.

Parfois, même des conflits de légitimité pragmatique et cognitive existent (Suchman, 1995) et diffèrent tellement qu'ils donnent l'impression de coexister en parallèle.

Une facette complémentaire de la légitimité utile à notre propos concerne la distinction entre la recherche d'un support passif et la recherche d'un support actif. Cherche-t-elle un simple acquiescement ou une adhésion active ? Le second cas demande une légitimité plus vigoureuse (DiMaggio, 1988). À ce propos, Suchman distingue la légitimation comme processus cognitif des choses qui vont de soi, qui ont du sens, de la légitimation comme approbation évaluative qui permet de mobiliser une implication affirmative (Suchman, 1995).

Finalement, une autre classification souvent présente dans la littérature (voir Drori et al., 2013 ; Kostova et al., 2002 ; Landau et al., 2014 ; etc.) distingue les légitimités internes des légitimités externes. Les premières sont obtenues auprès des membres de l'organisation concernée, tandis que les autres sont acquises auprès des parties prenantes de l'organisation (par exemple les clients, les fournisseurs, les financeurs, etc.) (François et al., 2016).

ii. Instrumentalisation

Nous approfondissons maintenant les aspects d'instrumentalisation, notamment dans un contexte d'entrepreneuriat institutionnel.

Les innovations organisationnelles non isomorphiques ne peuvent a priori pas se baser sur les institutions existantes pour leur fournir une légitimité. Proposer une innovation organisationnelle impose donc de promouvoir de nouvelles légitimités et promouvoir une nouvelle légitimité impose une mobilisation collective importante. Celle-ci est d'autant plus grande qu'on se déplace d'une légitimité pragmatique à une légitimité morale et ensuite à une légitimité cognitive (Suchman, 1995). Suchman avance que le caractère allant de soi, au niveau des organisations individuelles, est favorisé par la persistance de l'élément à légitimer. Mais la persistance peut être accompagnée d'une action collective. Celle-ci peut prendre la forme de « popularisation » (promouvoir l'intelligibilité en expliquant les nouvelles formulations culturelles) (Suchman, 1995) ou de standardisation (en promouvant le fait que ces pratiques vont de soi en encourageant l'isomorphisme) (Aldrich et al., 1994).

La légitimité pragmatique est, selon Suchman, la plus facile à atteindre par un processus d'intéressement et de communication et se rapproche le plus des échanges directs entre acteurs et organisations spécifiques (Suchman, 1995).

Établir de nouvelles bases pour développer une légitimité morale est plus difficile que pour la légitimité pragmatique. Suchman propose d'accumuler les succès techniques (Ashforth et al., 1990), ces derniers validant que les solutions développées sont bien celles qui fonctionnent ou répondent aux problèmes initiaux. Les performances techniques offrent une validation durable des procédures, des structures et du personnel (Baron et al., 1986 ; Tolbert et al., 1983). La prolifération des succès dans différentes organisations semble particulièrement convaincante dans l'obtention d'une légitimité morale (Suchman, 1995). En outre, le regroupement d'organisations qui font du prosélytisme pour défendre un nouveau modèle institutionnel peuvent exercer des pressions sur l'ordre normatif (Aldrich et Fiol, 1994), ce qui renforce la création de légitimité au travers de l'institutionnalisation et du changement isomorphique.

Golant et Sillince (2007) soulignent, pour leur part, le fait que les organisations émergentes souffrent d'un déficit de légitimité cognitive. Les fondateurs de nouvelles organisations doivent, quant à eux, attirer les détenteurs de ressources en mettant en avant la valeur actuelle ou potentielle des outputs et des activités organisationnelles (DiMaggio 1988 ; Zimmerman et al., 2002) ainsi que leur validité éthique et normative (Deephouse, 1996 ; Dacin, 1997). Suchman avance en outre que les pionniers dans un champ peuvent avoir besoin de désengager les nouvelles activités de certains régimes préexistants et les légitimités qui y sont liées.

Selon Suchman (Suchman, 1996), dans le cas d'entrepreneurs institutionnels, ces derniers doivent activement promouvoir de nouvelles explications de la réalité sociale. Un tel effort d'influence sur son environnement est moins contrôlable, moins commun et bien moins compris que la recherche de conformité à un environnement donné ou la recherche d'un environnement qui pourra supporter ses nouvelles pratiques. Cela peut se faire par des processus de formalisation (codifications de procédures informelles, réaliser des contrôles officiels, se professionnaliser, lier ses activités à des définitions externes d'autorité et de compétences) (Scott, 1991).

Howell et Higgins (1990) avancent que l'élément fondamental dans la capacité d'un champion d'introduire une innovation de façon réussie est l'articulation d'une « vision irrésistible » du potentiel d'innovation pour l'organisation, l'expression de confiance que d'autres vont participer effectivement dans cette initiative et l'affichage que les actions innovantes vont atteindre leurs buts. Et Suchman (1995) de conclure que, dans le cas d'un entrepreneur institutionnel qui tente de rendre sa théorie publiquement plausible, promouvoir une nouvelle légitimité est plus un problème d'évangélisation que de management.

iii. Recherche de conformité et mobilisation de légitimités cognitives existantes

Dans le cas de changements organisationnels et culturels, on peut trouver des acteurs qui tentent de rester dans le cadre des règles en place, en ne manipulant que leur propre structure ou en donnant une apparence superficielle de légitimité à leurs changements (Suchman, 1995). La stratégie de conformité déclare une allégeance à l'ordre culturel en place et conteste peu la logique institutionnelle établie (Rowan et al., 1991). Ce type d'ajustement n'amène pas le manager à casser les structures cognitives en place (Oliver, 1990).

Selon Fiol, Harris et House (1999), dans le cadre de l'entrepreneuriat institutionnel, le leader émet des « questionnements » en utilisant un haut niveau d'abstraction pour favoriser un certain degré d'ambiguïté autour de ses idées novatrices. S'il présente ses idées novatrices avec un niveau suffisamment large pour englober la connaissance existante, il apparaît comme plus crédible. Aldrich et Fiol (1994) avancent de même que les fondateurs qui utilisent des discours et des comportements symboliques englobants gagneront davantage de légitimité.

Les entrepreneurs doivent construire une base de savoir qui va être considérée comme valide alors qu'ils n'ont pas de source externe de validation (de légitimité externe) puisqu'ils ne copient pas de modèle existant (Aldrich et al., 1994). Ils utilisent à cette fin des procédés alternatifs tels que la narration pour montrer que leur modèle est compatible avec les activités répandues qui existent déjà. Ainsi, les fondateurs qui communiquent en interne des histoires cohérentes concernant leur nouvelle activité gagneront davantage en légitimité. Ils avancent également que la validité d'une histoire dépend de la cohérence et de l'absence de contradiction (Fisher, 1985).

Même dans les nouveaux secteurs non institutionnalisés, les pionniers peuvent protéger leur légitimité cognitive en se conformant à des « heuristiques » répandues (Suchman, 1995), soit par son appartenance ou adhérence à une classe de problèmes donnés déjà identifiés plutôt que de passer par l'analyse détaillée du problème.

Le fait que d'autres organisations adoptent le même modèle que l'entrepreneur institutionnel, renforce leur caractère allant de soi. Cela peut se passer par succès et mimétisme ou par coercition et régulation (DiMaggio et al., 1983 ; Tolbert et al., 1983).

3.6. De la complémentarité des cadres théoriques exploités

A partir d'une administration pionnière dont les leaders ont conduit à la mise en œuvre d'une innovation organisationnelle, c'est toute l'administration publique fédérale belge qui a adopté un nouveau modèle d'organisation du travail. Puisque notre étude vise à comprendre comment ce changement fut conduit pour émerger et ensuite se diffuser dans le champ organisationnel, nous présentons dans le chapitre suivant, un résumé des éléments-clés des ensembles théoriques présentés ci-avant. Il s'agit également de préciser en quoi ils se rejoignent.

3.6.1. *La SAR comme approche théorique centrale*

Le cas de figure que nous étudions est intéressant car nous nous trouvons face à deux processus inter-reliés de changement. Le premier au sein de l'organisation pionnière/entrepreneur institutionnel, le second dans le champ organisationnel (les administrations publiques fédérales belges) avec la diffusion de cette réforme organisationnelle.

La Sociologie de l'Acteur Réseau (SAR, Callon et Latour, 1981) va ainsi servir de colonne vertébrale à notre étude car elle est susceptible de s'appliquer à l'analyse des deux processus de changement : celui au sein de l'organisation et celui dans son champ organisationnel – et donc le processus d'institutionnalisation. Nous trouvons donc un intérêt à analyser les divers mécanismes de traduction des acteurs au sein de l'organisation pionnière et hors de celle-ci pour comprendre comment se constitue un double réseau d'acteurs néanmoins en relation.

Les théories institutionnelles s'adressent, pour leur part, davantage au processus, au sein du champ organisationnel, d'institutionnalisation et de changement isomorphe. Elles développent de façon moins généraliste le processus de changement au sein de l'organisation entrepreneur institutionnel.

C'est notamment le cas du modèle de Greenwood et ses collègues (2002) qui aborde l'innovation locale mais de façon succincte (secousses, désinstitutionnalisation, préinstitutionnalisation et même dans une certaine mesure théorisation).

Ce modèle de processus d'institutionnalisation rejoint cependant la SAR, notamment, dans son étape de pré-institutionnalisation qui marque l'émergence d'une solution locale. Sous la loupe de la SAR, ceci présente en fait l'émergence d'une solution dont les acteurs porteurs du projet ont réussi leur traduction locale de changement.

La théorie de la régulation sociale -TRS- (Reynaud, 1997) et des discours de déviance positive peuvent composer un ensemble théorique complémentaire qui présente deux facettes intéressantes. D'une part, elle aborde le changement dans l'organisation en y ajoutant l'approche de son dirigeant par rapport au changement de règles. Ce regard spécifique apporte une complémentarité en cas de changement organisationnel puisque le dirigeant, autorité de contrôle, joue inévitablement un rôle dans l'édiction des règles du jeu organisationnel (formel ou non). D'autre part, le discours déviant pourrait, dans un cadre de changement, être une façon de dramatiser le récit du changement, d'avoir une meilleure audience et d'augmenter les

chances d'être entendu (Sahlin-Andersson, 1996). Ce discours pourrait en fait être un lien essentiel de « l'exportation » de l'innovation organisationnelle en dehors de l'administration pionnière, par sa promotion dans le champ organisationnel mais aussi dans l'opinion publique et auprès de l'autorité publique (éléments-clés du processus d'innovation de la SAR). Même l'exploitation de preuves (du succès de l'innovation au sein de l'organisation pionnière) pourrait faire partie des discours du leader d'organisation, entrepreneur institutionnel.

Puisque la SAR nous sert d'ensemble théorique central dans l'analyse des processus de changement, nous nous penchons sur les étapes du phénomène de traduction et les liens avec les autres théories.

i. Le phénomène de traduction

Au travers du phénomène de traduction (Callon et Latour, 1981), nous avons vu qu'un acteur essaie de construire l'identité d'autres acteurs en essayant de faire agir ces derniers selon ses propres souhaits. Certains acteurs font ainsi des propositions innovantes et essaient d'enrôler d'autres acteurs, c'est-à-dire leur assigner des rôles et de s'assurer qu'ils les remplissent (Harrisson et al., 2002). L'acteur qui tente d'introduire un changement organisationnel dans une (des) administration(s) ne fait pas autre chose que cela. L'objectif étant, dans la philosophie de Callon (1991), d'aligner l'intérêt d'un ensemble d'acteurs (humains ou non humains – Ponti, 2012) ce qui constitue un réseau, qui alors tend à se stabiliser et à fonctionner.

La SAR se concentre donc sur les manières dont les acteurs atteignent et maintiennent un ordre stable et tente de comprendre comment les intérêts de chacun peuvent être alignés au sein du réseau qu'ils construisent et développent. En cela, elle se révèle être une base théorique solide pour analyser un processus de changement organisationnel et en particulier pour comprendre comment un ensemble d'acteurs traduit un modèle organisationnel innovant pour enrôler un grand nombre d'acteurs dans leur réseau et construire une alliance gagnante pour le changement. Ceci peut se faire au sein d'une organisation ou dans un champ organisationnel.

Nous avons vu que les étapes du processus de traduction proposées par Callon (1986) sont au nombre de quatre : la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation. Nous mettons à présent en avant les liens entre ces étapes et les deux autres ensembles théoriques mobilisés afin d'en exprimer la complémentarité.

ii. La problématisation

La problématisation vise pour l'entrepreneur institutionnel à présenter un projet et un modèle cohérent, à identifier les acteurs et préparer les alliances nécessaires. Ceci tant dans l'organisation qu'en dehors de celle-ci.

Le changement au sein de l'organisation pionnière est un changement par définition non-isomorphique puisqu'il s'agit d'une innovation. Le changement se fait donc contre des alliances d'acteurs en place qui soutiennent l'organisation existante et probablement contre

des structures institutionnalisées, avec leurs légitimités préexistantes. L'étape de problématisation se doit d'en tenir compte et les acteurs d'un tel changement se trouvent, en principe, majoritairement dans l'organisation.

Le changement institutionnel dans les organisations du champ organisationnel est par définition isomorphe. Les acteurs dans le champ organisationnel miment l'entrepreneur institutionnel et s'appuient sur les légitimités déjà existantes du modèle désormais à suivre. La diffusion du nouveau modèle en voie d'institutionnalisation se fait vers une structure institutionnalisée. La problématisation est en ce sens un peu particulière et les théories institutionnelles (DiMaggio et al., 1983) comme le modèle de Greenwood et ses collègues (2002) sont ici exploitables.

Dans notre terrain, nous avons donc deux problématizations différentes avec un modèle identique à promouvoir et deux ensembles d'acteurs à enrôler.

Nous pouvons raisonnablement faire l'hypothèse que dans un tel cas, les deux processus partant des deux réseaux d'acteurs (partiellement identiques) sont en interaction.

Tant au niveau de l'organisation que de son champ organisationnel, l'introduction d'un nouveau modèle organisationnel a pour finalité de résoudre un problème local (Sahlin-Andersson, 1996 ; Leca et al., 2006). Dans cette optique, le nouveau modèle mis en avant est présenté dans une logique de causes à effets. Le nouveau modèle est naturellement la solution aux problèmes. Les problèmes sont ainsi identifiés et l'introduction du nouveau modèle peut se faire dans un processus planifiable (Sahlin-Andersson, 1996). L'« histoire » qui explique en quoi le nouveau modèle à suivre est la solution tourne dans un certain registre de rationalité et de logique : les effets sont présentés comme résultant d'activités identifiables et dans une logique de résolution de problèmes. La narration qui entoure le changement fait également régulièrement référence à des concepts et preuves scientifiques afin de leur donner légitimité et sérieux (Sahlin-Andersson, 1996). Ceci se rapproche assurément des artefacts de la SAR, ses preuves et autres éléments de légitimité qui soutiennent l'enrôlement de nouveaux acteurs (Latour, 1999)

Leca et ses collègues (2006) dans leur modèle à six étapes de processus de traduction particulièrement ajusté dans le cadre d'un processus d'institutionnalisation, présentent juste avant l'étape de problématisation, une étape de dé-contextualisation et ensuite une étape de re-contextualisation. Cette étape explique comment l'entrepreneur institutionnel interprète et transforme des modèles existant dans une version simplifiée et générale (Sahlin Andersson, 1996) pour les réinstaller ensuite dans le contexte local. Nous pouvons aisément associer cette étape comme une extension particulière de la phase de problématisation du modèle de Callon (1985) voire de la phase d'intéressement puisqu'il s'agit à la fois d'un processus d'analyse et d'un processus d'influence des acteurs (voir ci-après).

Sahlin-Andersson (1996) utilise à ce niveau la notion de processus d'édition qu'elle assimile à un processus de traduction. Ce processus d'édition dans le cadre d'institutionnalisation est la façon dont certaines pratiques jugées « gagnantes » sont généralisées pour être ensuite écrites et réécrites pour s'inscrire dans divers contextes locaux. Sahlin-Andersson (1996) assimile ce

processus aux travaux de Latour (1986) dans lesquels, les suiveurs d'un projet interprètent et traduisent les expériences (distantes) présentées par des autres. L'histoire de ce qui s'est passé étant reformulée et réinterprétée continuellement. Ceci laisse la place à des reformulations créatives qui peuvent adéquatement s'inscrire dans le nouveau contexte local (espace, temps et échelle) et passe par un processus d'interprétation et de matérialisation (promulgation des nouvelles idées dans des arrangements discursifs et matériels) (Leca et al, 2006).

iii. L'intéressement

Callon définit l'intéressement comme « l'ensemble des actions par lesquelles une entité s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définie par sa problématisation. » (Callon, 1986 p.185). Lorsque des acteurs tentent de changer l'organisation du travail, ils tentent d'enrôler d'autres acteurs et pour ce faire, usent de processus d'intéressement. Ceci est valable au sein de l'organisation mais également de façon plus large.

L'intéressement peut se construire de diverses façons. Nous le mettons particulièrement en avant dans notre approche de recherche par : la construction ou l'invocation de légitimités, l'exploitation d'un discours dramatisé et la re-contextualisation (Leca et al. 2006) d'un modèle proposé.

Tout d'abord, la construction de légitimités ou l'exploitation de légitimités existantes est un élément essentiel des théories institutionnelles (DiMaggio et al. 1983) puisque la principale finalité du changement isomorphique est de mimer les structures institutionnalisées pour s'en accaparer les légitimités. Elle constitue de ce fait un élément d'intéressement.

En ce qui concerne le changement non-isomorphique de l'entrepreneur institutionnel, la construction de légitimités pragmatiques ou morales (Suchman, 1995) semble importante pour enrôler des acteurs dans l'alliance pour le changement. Ceci est, en outre, un des éléments-clés de l'étape de diffusion du modèle de Greenwood et ses collègues (2002) dans le processus d'institutionnalisation. Particulièrement, la mobilisation d'acteurs humains et non humains, d'éléments discursifs mais aussi matériels (tels que les preuves) peut contribuer à un intéressement réussi (Leca et al., 2006), éventuellement en conférant de la légitimité au projet de changement.

A ce niveau, nous pouvons faire l'hypothèse que, dans un même champ organisationnel, les processus d'intéressement nécessaires sont plus importants dans un changement non-isomorphique qu'isomorphique puisque la légitimité du nouveau projet est a priori faible (tout du moins initialement) et celle du changement isomorphique, intrinsèquement plus grande.

Ensuite, comme évoqué précédemment, Sahlin-Andersson (1996), avance que les modèles qui attirent l'attention sont ceux qui circulent le plus et que les problèmes formulés de façon dramatisée attirent plus l'attention que les autres (Edelman, 1988 in Sahlin-Andersson, 1996). Dans les récits concernant les modèles en voie d'institutionnalisation, leur « édition » exagère certains faits et dramatise l'histoire, ce qui relève de la même logique. Ceci ne s'éloigne en fait pas du discours de rupture ou de déviance de certains acteurs qui prônent le non-respect

de l'ordre établi (des règles) et dramatise leurs débats. Ce cas de figure présente une histoire cohérente qui décrit avec force le modèle existant pour en proposer une déviance susceptible d'être LA solution aux maux identifiés. On peut supposer que la formulation dramatisée de certains modèles est davantage nécessaire dans une logique d'innovation plutôt que de changement isomorphique, ceci afin de conférer davantage de légitimité au nouveau modèle.

Dans la même logique, les discours de déviances positives que peut présenter la régulation de contrôle dans la Théorie de la Régulation Sociale relèvent également du même principe. Certains systèmes normatifs posent problème et le dirigeant met en avant le côté inacceptable de cet existant. Il prône de ne plus l'appliquer et d'en dévier (au-delà d'un simple ajustement de norme). Un nouveau modèle est proposé par le dirigeant au discours déviant. Ceci est naturellement encore plus marqué dans le cas d'un changement radical où le fait de décrire le modèle en place est nécessaire pour proposer un autre modèle fortement différent.

Finalement, le mécanisme de dé-contextualisation/re-contextualisation du modèle de Leca et ses collègues (2006) relève également du processus d'intéressement en ce sens qu'il adapte le contenu du changement aux acteurs et spécificités de contexte local. L'entrepreneur présente son modèle comme étant le point de passage obligé pour résoudre les problèmes aux alliés potentiels. Le nouveau modèle doit être présenté de façon rationnelle expliquant les relations causales : typiquement, il s'agit d'identifier un problème local et d'expliquer comment le nouveau modèle ajusté au contexte local peut le résoudre (Buhr et Grafström 2004 in Leca et al., 2006). Ceci peut se faire par exemple en mettant en avant les points communs entre le contexte d'origine et le contexte de destination (Sahlin-Andersson, 1996) ou en adaptant le contenu du changement pour s'ajuster aux besoins des acteurs (Akrich et al, 2002). L'étape de théorisation du modèle de Greenwood et ses collègues se rapproche également de cette logique : explication de l'échec du modèle en place, abstraction et simplification de la solution, distillation des propriétés des pratiques proposées pour montrer que la solution proposée répond davantage aux problèmes que l'ancienne, ceci afin de favoriser une adoption plus large (2002).

iv. L'enrôlement et la mobilisation des alliés

L'enrôlement est le fruit d'un intéressement réussi, c'est le moment du consentement ou de l'acquiescence (Kerfoot et al. 1995). Quant à la mobilisation d'alliés, il s'agit d'élargir le nombre d'acteurs dans le réseau de liens contraignants qui constitue la nouvelle réalité sociale.

Dans le cadre de la SAR, l'innovation ne s'impose pas d'elle-même mais est construite au travers de l'interaction entre acteurs de l'organisation et les intermédiaires qu'ils utilisent pour légitimer les décisions prises (Harrisson et al., 2002). Ceci est relativement courant au niveau d'un changement au sein d'une organisation. Dans le cadre d'un changement institutionnel dans le secteur public, ceci peut montrer une dimension spécifique.

Le processus d'enrôlement peut se retrouver dans le cadre des théories institutionnelles, par exemple lorsque l'entrepreneur institutionnel tente d'enrôler les acteurs hors de son organisation et d'élargir l'alliance aux autres organisations du champ organisationnel.

Lorsqu'on passe à l'étape de diffusion, la traduction au sein du champ organisationnel est réussie (à tout le moins temporairement) et les acteurs externes (à l'organisation pionnière) sont enrôlés et rejoignent l'alliance pour l'innovation organisationnelle.

v. Acteurs non-humains, opinion publique et autorité publique

Au cœur de la SAR, le modèle de Latour (1999) est plus spécifique en ce qu'il décrit les processus d'introduction d'une innovation. Il ajoute au réseau d'acteurs qui soutiennent l'innovation par des processus de traduction, quatre activités dédiées qui visent à lier le réseau aux quatre sources de pouvoir que sont : l'autorité publique, les preuves scientifiques, la constitution d'alliance et l'opinion publique.

Ces éléments sont d'application lors de l'introduction d'une innovation organisationnelle au sein d'une administration. Ils le sont également dans sa diffusion comme réforme institutionnelle publique.

Ceci se fait lorsque le modèle adopté dans l'administration pionnière est présenté au monde extérieur avec notamment les éventuelles preuves et récits que cette innovation est un succès qui répond aux problèmes mis en avant. Ceci peut toucher le champ organisationnel, l'opinion publique, voire même l'autorité publique, a fortiori dans le secteur des administrations publiques. L'adoption ou l'adhésion par ces pouvoirs du nouveau modèle organisationnel est assurément un pas vers l'institutionnalisation de celui-ci.

vi. Synthèse

Nous avons montré les voies de connexion et de complémentarité entre les trois ensembles de théories mobilisés. Il n'en reste pas moins qu'ils ont aussi leurs spécificités avec pour la SAR un bel ensemble qui permet d'appréhender les jeux individuels et collectifs pour encourager ou contraindre d'autres acteurs à adhérer au changement. La SAR relève d'un caractère plutôt universel dans l'analyse du changement avec un processus de traduction de nature à s'appliquer à toute situation de changement social. Le modèle concernant l'innovation de Latour (1999) vient compléter ce dernier de façon avantageuse.

Ces éléments nous semblent d'application tant au sein de l'organisation innovante (pionnière) que dans le processus d'institutionnalisation, dans le champ organisationnel. Ceci laisse donc à penser qu'une innovation organisationnelle au sein d'une seule organisation est susceptible de mobiliser des acteurs et des pouvoirs non seulement en son sein mais également dans son environnement. Dans le cas d'un processus d'institutionnalisation, ceci pourrait également vouloir dire qu'il y a des interactions entre acteurs du champ et de l'organisation alors que l'alliance pour le changement se constitue et que le changement n'est pas encore diffusé à l'extérieur de l'organisation pionnière.

Il existerait donc une phase d'interaction, potentiellement dans les deux sens, entre les acteurs des deux réseaux d'acteurs dans leur processus de changement. Cette phase d'interaction pourrait partiellement être mise en avant par la théorie de la régulation sociale et ses corollaires en termes de déviance. Comme nous l'avons déjà répété, l'innovation est une déviance à l'ordre établi, tout du moins provisoirement (Alter, 2000), mais surtout, l'approche du leader public de la règle et le cas particulier de la dramatisation d'une approche déviante qui pourrait lui permettre d'être visible et de sortir le projet de changement de l'organisation pionnière pour la répandre dans d'autres lieux (dont le champ organisationnel, l'opinion publique, l'autorité publique, l'autorité scientifique et auprès d'autres acteurs).

A côté de cela, la TRS permet d'apporter une complémentarité d'analyse de changement organisationnel puisque le leader de l'organisation comme régulation de ce contrôle joue inévitablement un rôle dans l'édiction et l'application des règles organisationnelles.

Les théories institutionnelles sont naturellement plus spécifiques puisqu'elles concernent le processus d'institutionnalisation ou d'évolution des institutions. Elles permettent particulièrement de mettre en avant les éléments de légitimité qui sont mobilisés dans les processus d'intéressement.

3.6.2. Les liens entre processus, contextes et contenus du changement

Notre étude concerne un processus de changement organisationnel radical dont le contenu (NWoW) est en interaction avec le contexte NMP préexistant au changement mais aussi, dans les faits, avec un contexte externe en voie d'institutionnalisation. Nous nous attachons dans cette section à montrer les liens observés entre les divers ensembles théoriques mobilisés (qui

sont des outils pour analyser les processus de changement) et les contextes et contenus du changement dans l'éprit du contextualisme de Pettigrew (1985).

Pour ce faire, nous repartons des quatre fondements de la théorie contextualiste (Pettigrew, 1985) :

1. Le changement doit être étudié dans son contexte et à différents niveaux d'analyse. En particulier, les asymétries entre les niveaux de contextes où les processus aux différents niveaux d'analyse ont souvent leur propre dynamique, rythme, niveau et trajectoire.

Dans le cas qui nous occupe, nous analysons deux niveaux : celui de l'organisation (et dans une certaine mesure, divers services de l'organisation), celui de son champ organisationnel. Du fait du processus d'institutionnalisation, les rythmes y sont par conséquent différents mais il existe, intrinsèquement, des liens entre ces dynamiques.

2. Le contextualisme met en avant l'importance de l'interconnectivité temporelle. Les situations antérieures façonnent le présent et le futur. Sans entrer dans un déterminisme catégorique, l'héritage d'une organisation joue un rôle important dans les changements étudiés.

Le processus de changement dans la vision de Pettigrew (1987) est vu comme une séquence continue d'actions et d'évènements interdépendants. Tant les modèles de Callon et Latour (1981) que de Greenwood et ses collègues (2002) s'inscrivent dans cette logique. En outre, le contexte de NMP, influencé par l'institutionnalisation d'une nouvelle forme d'organisation du travail construit assurément des liens entre passé et futur.

3. Le contextualisme met en perspective le rôle du contexte sur l'action. Le contexte n'est pas juste un stimulus extérieur mais un ensemble de structures et de processus dans lequel les interprétations subjectives des acteurs aident à façonner ce même contexte, soit pour le préserver, soit pour l'altérer (Pettigrew 1985 et 1990 ; Ferlie et al., 1996). Les contextes au moins partiellement contraignent, construisent et transforment les jeux des acteurs (Pichault, 2013). Et inversement, les processus forment, altèrent et préservent les structures (Pettigrew, 1987).

Plusieurs éléments de notre intégration théorique se relient à ce point. Par exemple, les « secousses » de Greenwood et ses collègues (2002) ne sont autres que des pressions du contexte pour marquer une inadéquation éventuelle entre l'organisation et ce dernier (Sahlin-Andersson, 1996) et incitent, sinon conduisent au changement. Ou bien que le processus de traduction peut difficilement être indépendant du réseau d'acteurs, donc du contexte dans lequel il s'exprime.

En outre, le contexte – ici de NMP – a probablement une influence sur le jeu des acteurs, notamment par la légitimité acquise de certains de ses principes institutionnalisés qui fondent une partie de l'idéologie existante et donc influent sur les acteurs du changement. A l'inverse, un processus d'institutionnalisation est par définition un processus qui ne fait pas autre chose

que de transformer les structures pour ensuite, par la légitimité qu'elles ont acquise, préserver les nouvelles structures institutionnalisées.

La logique de la traduction de l'acteur réseau n'est pas éloignée de ceci puisque l'acteur, par son action, modifie le réseau, le construit et tente de le stabiliser. Et le réseau n'est-il pas partie du contexte ?

4. Le changement a de multiples causes et doit être expliqué par des liens entre éléments.

Le côté holistique et multifacettes du changement selon Pettigrew ne rejoint-il pas l'approche du réseau d'acteurs (humains et non humains) dans lequel toute chose qui influence le réseau est connectée aux autres ? Quant au contenu, dans une logique institutionnelle d'un changement organisationnel, c'est lui-même qui s'institutionnalise, les liens entre contenu et contexte deviennent dès lors très étroits.

En conclusion, il n'est pas étonnant que les ensembles théoriques mobilisés dans notre étude afin d'analyser le(s) processus de changement rejoignent sur l'un ou l'autre point l'approche intégrative contextualiste, que ce soit sur les contenus ou sur les contextes, ceci constituant un tout relié.

Il nous reste à présent à confronter les aspects théoriques mis en avant aux faits de nos études empiriques.

Partie II. Résultats et discussions

Cette deuxième partie développe les résultats et discussions de nos travaux empiriques.

Dans un premier volet, nous présentons notre méthodologie et notre terrain de recherche. Le design de la recherche est mis à plat ainsi que les méthodes de recueil et d'analyse des données. Une section développe une réflexion sur la posture épistémologique du chercheur.

Dans un second volet, nous trouvons les résultats de nos travaux. Le premier chapitre de ce volet aborde le processus de changement abordé par l'approche du changement des leaders publics. Il se base sur les entretiens de notre première enquête auprès de leaders publics. Après une brève introduction, nous présentons les résultats de notre étude selon une première typologie. Le second chapitre de cette partie présente le résultat de notre seconde étude de terrain sous forme de cas unique.

Le troisième volet de cette partie présente l'analyse de nos résultats et leur discussion. Elle se structure dans un premier temps selon les trois ensembles théoriques mobilisés concernant le processus de changement. Dans un second temps, elle aborde les conditions d'une réforme organisationnelle dans l'administration publique initiée par un leader public.

A. Méthodologie et démarche de recherche

Notre recherche principale porte sur l'étude d'un cas unique. Il s'agit d'une innovation organisationnelle radicale dans la fonction publique fédérale belge, en l'occurrence l'introduction d'une organisation du travail et d'une gestion des ressources humaines inspirée du 'New Ways of Working' (NWoW). Nous présentons le détail de cas dans le chapitre 3 du volet B qui lui est consacré. À côté de ce cas unique, nous avons préalablement procédé à une première enquête et dont l'objet concerne les leaders d'administration publique et leur façon de concevoir le changement d'organisation du travail et de gestion des ressources humaines. Le résultat de notre travail empirique sur ce sujet est présenté dans le chapitre 2 du même volet.

Afin d'explicitier notre structure de recherche (Périac, 2015) : nous présentons tout d'abord la démarche de notre recherche ; nous présentons ensuite, la structure de la recherche : une enquête préalable et une étude de cas unique. Finalement, nous abordons la manière dont nous avons collecté nos données et les méthodes d'analyse utilisées.

1. Présentation de la démarche de recherche

Il s'agit ici de montrer la manière dont nous avons travaillé à partir d'une première enquête et pour arriver à la formulation de notre question de recherche. Nous expliquons ensuite quels ont été les principaux jalons de notre démarche. Celle-ci a été conduite dans une articulation entre travail sur le terrain et revue de la littérature sur les sujets d'étude. Ce processus a été soutenu et nourri par des états d'avancement occasionnels auprès du Comité de thèse et de ses

membres et par des présentations de communications scientifiques dans différents colloques scientifiques.

La récolte de notre matériau empirique s'est déroulée de 2012 à 2017, avec une récolte d'informations en 2012 et 2013 pour l'enquête initiale auprès de dirigeants publics, en 2013 pour l'étude du cas unique et, finalement, de 2013 à 2017 pour la récolte de documentation complémentaire. Notre recherche a associé un travail empirique à un travail théorique de revue de littérature puis de construction de la problématisation, de manière inductive, en lien avec le travail réalisé sur le terrain.

1.1. D'une première enquête à une question de recherche

Nous sommes partis d'un souhait de mieux comprendre le changement dans l'administration publique, et plus particulièrement le changement organisationnel. L'objet de notre étude est donc le changement d'organisation du travail et de GRH dans l'administration publique.

À cette fin, nous avons mené une première enquête dans un contexte particulier. Nous sommes dans le contexte organisationnel qui suit la grande réforme de l'administration publique fédérale belge du début de ce siècle, la réforme Copernic. Dans cette réforme, les institutions publiques et leurs managers sont tenus de rendre des comptes, de définir des objectifs à atteindre et parfois concluent pour ce faire des contrats ou autres plans de gestion avec le gouvernement ou un ministre. La mobilisation des travailleurs devrait être un levier pour atteindre ces objectifs stratégiques de l'organisation, ceci, au travers de la GRH et l'organisation du travail (SPF P&O, 2002).

Dans ce contexte particulier, nous avons souhaité savoir comment le leader public conçoit l'évolution de son institution au niveau de l'organisation du travail et de de la GRH pour atteindre ses objectifs stratégiques. Aussi avons-nous mené une première étude auprès de dirigeants d'administrations publiques. Nous souhaitons analyser à ce stade la manière dont ces derniers perçoivent le changement de GRH et d'organisation comme levier de gestion. Il s'agit notamment d'apporter une attention toute particulière aux éléments imposés par l'extérieur de l'institution (statuts, décisions ministérielles, réglementations des fonctionnaires, procédures externes, etc.) qui leur posent parfois des problèmes.

Très rapidement, lors de notre étude initiale, a émergé l'importance de la règle pour les leaders publics rencontrés alors qu'on leur parle de changement organisationnel et de GRH. Ceci nous a conduit à découvrir les théories faisant le lien entre changement et règle. Divers corpus théoriques ont été parcouru et celui de la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1997) nous a semblé le mieux répondre à nos besoins. Il permet, d'une part, de positionner l'approche du leader dans sa relation à la règle tout en faisant un lien direct avec le changement et potentiellement le changement radical.

Dans notre première enquête, nous nous sommes penchés sur le leader d'administration pour deux raisons. D'une part, parce qu'il joue un rôle spécifique par rapport à la règle organisationnelle et de GRH. D'autre part, étant leader d'administration publique à côté de

nos travaux de recherche, il s'agissait de profiter d'une opportunité d'avoir un accès privilégié aux acteurs des administrations et à ces dirigeants en particulier.

Le leader est un acteur particulier dans le changement organisationnel et dans la règle de GRH parce qu'il joue, en tant que régulateur de contrôle (Reynaud, 1997), une responsabilité dans l'édiction, le contrôle et la sanction des transgressions de celles-ci. De plus, l'approche du dirigeant en tant qu'expression de la régulation de contrôle joue également un rôle dans la détermination d'une certaine hiérarchie des règles ou normes et sert, dans une certaine mesure, de référence-étalon pour interpréter les règles (Reynaud, 1997). Approche du changement et approche de la règle du dirigeant public furent donc les éléments de référence de notre première étude.

Ensuite, nous ne pouvions que constater que si l'acteur « leader » d'administration est un acteur dont l'influence sur le changement organisationnel est un élément, ce n'est assurément pas le seul. Nous avons donc été tentés d'en comprendre davantage sur les acteurs concernés, leurs rôles et les processus qu'ils développent.

Ceci nous mène à la recherche principale au sein d'une administration publique ayant conduit à un important changement radical qui a réformé toute l'organisation des administrations publiques fédérales belges. Cette recherche trouve son origine dans le travail d'enquête initiale puisque le leader de l'organisation qui a constitué notre étude de cas est un dirigeant que nous avons rencontré dans l'enquête initiale et que celui-ci y a développé une approche atypique du changement et de la règle. Elle était caractérisée par des discours incitant au changement radical de modèle d'organisation du travail et de GRH, prônait l'instauration de dispositifs et de principes de gestion inspirés de nouvelles formes d'organisation du travail dont le *New Ways of Working* (NWoW) et incitait les collaborateurs à adopter une attitude déviante face aux règles dans un certain nombre de cas. L'administration de ce leader public était en train de finaliser un changement de très longue durée, initié en 2006, avec un changement des dispositifs organisationnels réalisés à l'occasion d'un déménagement en 2009 mais dont la mise en œuvre, la maturation et l'affinage étaient encore très vivants en 2012.

L'étude de ce cas atypique, à tout le moins inhabituel, était une occasion unique d'étudier un changement organisationnel radical dans la fonction publique, c'est-à-dire un changement modifiant complètement le cadre de référence (Demers, 1993). Le changement organisationnel radical est un changement qui a peu été étudié dans une organisation qui relève de la sphère publique. De plus, nous nous trouvons dans un contexte tout à fait spécifique après la réforme de l'administration publique fédérale belge du début de ce siècle et inspirée du Nouveau Management Public. La plupart des réformes de la fonction publique dans ses dimensions organisationnelles et de gestion des ressources humaines sont en outre, historiquement, des faits imposés par l'autorité politique. La réforme Copernic en est un exemple marquant car c'est une réforme radicale et imposée par « le haut » ou selon les termes de certains auteurs : « drastique » et initiée de manière « *top-down* » par le ministre initiateur du projet (de Visscher, 2004 ; Pollitt et al., 2011). Dans le cas étudié, il en est autrement.

Dans la mesure où le changement radical entraîne des changements multidimensionnels, multiéléments et multiniveaux qui modifient le système de façon irréversible vers un paradigme nouveau et révolutionnaire (Levy, 1986) et qu'il entraîne des changements importants, voire des ruptures, tant au niveau de la stratégie que de la structure et de la culture de l'organisation (Demers, 1993), il revêt un caractère particulier. Nous pensons que le caractère « extrême » de ce changement devrait en exacerber les contenus, les processus et les jeux des acteurs. C'est ce que nous testons avec notre question de recherche, qui a pour vocation de mieux comprendre un type de changement organisationnel, en l'occurrence le changement organisationnel radical et les conditions de sa diffusion.

Face à une problématique intéressante à approfondir et un cas extrême à analyser, il nous fallait encore définir précisément notre objet de recherche. Ceci n'a eu lieu qu'après de nombreux allers-retours entre nos terrains et la littérature scientifique ou des « récursivités », telles que Giordano (2003b in Tahar, 2012) les nomme. En effet, il s'est construit au fur et à mesure de nos travaux. Son élaboration s'inscrit dans la démarche énoncée par Kaufmann (2008) : « L'objet se construit peu à peu, par une élaboration théorique qui progresse jour après jour, à partir d'hypothèses forgées sur le terrain. Il en résulte une théorie d'un type particulier, frottée au concret, qui n'émerge que lentement des données » (Kaufmann, 2008, p.35).

Nous sommes donc partis d'un double constat déduit de notre étude initiale. D'une part, le changement organisationnel dans la fonction publique est soumis à un cadre particulier de pression ; d'autre part, certains acteurs des organisations publiques initient des changements organisationnels radicaux. Forts de ces faits, nous avons décidé de comprendre le changement radical en cours. Notre objet de recherche précis correspond donc à la question suivante :

Comment une innovation organisationnelle radicale initiée par un leader public émerge-t-elle et devient-elle la référence au sein des administrations publiques fédérales belges ?

1.2. Etapes de notre démarche de recherche

Le point de départ de notre thèse est l'enquête auprès de dirigeants publics. Les résultats de cette étude initiale met en avant non seulement l'approche des dirigeants d'administration face au changement organisationnel, mais aussi la relation qui existe entre celle-ci et leur relation à la règle, cette dernière n'étant pas étrangère au changement organisationnel (Alter, 1993 et 2000 ; Spreitzer et Sonenstreim, 2004). En particulier, cette étude a fait ressortir un cas particulier de dirigeant qui prône le changement radical (dans le sens de Demers, 1993) et présente des discours de déviance positive (Heckert et Heckert, 2002 ; Alter, 2000) aux règles organisationnelles et de GRH. Ce cas hors du commun constitue en fait celui du dirigeant de l'organisation qui, la première, introduit les principes du NWoW dans la fonction publique belge. Nous avons alors investigué ce cas unique d'innovation. Il s'agit d'une innovation organisationnelle radicale qui vise à introduire un modèle inspiré du NWoW dans une administration publique imbibée de principes issus du NMP. En outre, si cette nouvelle forme d'organisation du travail émerge dans cette administration pionnière, le Ministère, elle va se diffuser bien au-delà pour actuellement devenir une référence. Ce modèle devient une

référence vers laquelle la plupart des administrations du champ organisationnel convergent actuellement dans un mimétisme isomorphique qui ne laisse pas de doute sur son institutionnalisation. Dès lors, nous avons souhaité comprendre comment une telle innovation émerge et s'institutionnalise dans un contexte particulier de secteur public.

i. Travail sur le terrain

La collecte des données de nos terrains s'est donc réalisée en trois parties distinctes. Tout d'abord, l'étude initiale a été réalisée entre mai 2012 et mars 2013. Nous avons alors mené treize entretiens auprès de dirigeants d'administration. Les entretiens, du fait du caractère exploratoire de cette étude, se sont déroulés de façon très peu directive et en suivant quelques thèmes préparés à l'avance tels que : la conception de la GRH et de l'organisation du travail dans la gestion d'une administration, la conception du changement d'organisation du travail et de la GRH, l'avis sur la réforme Copernic, les difficultés rencontrées dans la GRH, etc.

Pour la collecte de données concernant notre étude de cas au sein du Ministère, les entretiens ont eu lieu d'avril 2013 à octobre 2013. Nous avons réalisé 30 entretiens semi-directifs sur la base de quatre grilles d'entretien structurées en fonction de nos lectures de littérature et de certains éléments issus de l'étude exploratoire. Une n'a pas été utilisée en tant que telle car elle concernait le personnel du service de gestion des ressources humaines, mais il s'est rapidement avéré que celui-ci n'a pas joué de rôle essentiel en tant que tel dans le projet de changement et, bien que nous ayons rencontré un travailleur de ce service et son dirigeant, nous n'avons pas utilisé la grille spécifique mais la grille relative aux travailleurs en général.

Nous nous trouvons quatre ans après l'introduction des nouveaux dispositifs organisationnels. Nous nous trouvons donc en fin de processus de changement radical au sein de cette organisation. Tout n'est pas encore totalement stabilisé et des évolutions sont encore perçues, de-ci de-là, dans la foulée de la dynamique initiée en 2006. Cette situation de fin de processus nous permet de couvrir l'entièreté de l'innovation organisationnelle, depuis son initiation et sa préparation (de 2006 à 2008) jusqu'à sa maturation et à l'ajustement des pratiques sur le terrain (de 2009 à 2013) en passant, en 2009, par l'instauration des nouveaux dispositifs organisationnels et le déménagement qui lui est lié. En outre, l'observation du champ organisationnel se fera de 2012 à 2017.

Il s'agissait pour nous de pouvoir appréhender toutes les dimensions du changement et d'en identifier tous les acteurs. Nous estimions donc important de rencontrer des gens ayant participé à l'initiation et à la gestion du projet mais aussi d'autres acteurs au sein de l'organisation, chacun pouvant avoir sa vue subjective quant aux événements. Nous avons donc rencontré des dirigeants initiateurs du projet, des dirigeants non initiateurs du projet, des membres du groupe de projet, de simples travailleurs de tous niveaux, de tous services, de sexe et de régime linguistique différent. Un de ceux-ci est délégué syndical. Nous avons également rencontré un secrétaire syndical externe à l'organisation. Nous n'avons pas effectué d'entretien avec des externes à l'organisation (à l'exception du secrétaire syndical qui était en fait associé à une démarche interne de négociation du changement) car il s'agissait surtout d'extraire les processus internes à celle-ci.

En outre, dans la mesure où le changement organisationnel s'est également diffusé en dehors de l'organisation, nous avons repris le matériau empirique de notre étude exploratoire de 2012 pour le réexaminer. Il s'agissait de le considérer comme l'expression des dirigeants du champ organisationnel à un moment où le modèle d'organisation du cas étudié faisait l'objet de discussions mais n'était pas encore en voie de diffusion (bien que celle-ci était en préparation dans certaines administrations). Finalement, nous avons exploité une analyse documentaire succincte afin de valider le processus de diffusion de l'innovation organisationnelle dans la fonction publique belge. Nous avons essentiellement utilisé les documents préparatoires aux contrats d'administration de certaines institutions publiques et les documents issus du groupe de travail sur le NWoW dans ces institutions. Ceci s'est réalisé de 2013 à 2017. L'objectif de ce recueil de données était de valider la diffusion de l'innovation organisationnelle du Ministère dans d'autres organisations.

ii. Présentation de résultats intermédiaires sur le terrain

Afin de confronter les résultats de nos travaux au jugement des collègues scientifiques et d'en retirer des enseignements et des pistes d'amélioration, nous avons réalisé diverses communications scientifiques lors de divers colloques, en Belgique et à l'étranger. À côté de cela, les rencontres avec les membres de notre comité de thèse, et son Président en particulier, ont permis d'orienter notre travail, de le soutenir et de le nourrir.

| Évènement | Titre | Date | Lieu | Titre de la communication |
|--|--|--------------------|-----------------|---|
| Troisième Colloque du GRT GRH publique | Y a-t-il une vie après le NMP ? Enjeux et défis de l'administration publique de demain | 28 et 29 mars 2013 | Liège | Le top-manager, la règle et la GRH |
| Colloque Airmap 2014 | Et si les fins justifiaient les moyens... | 20 et 21 mai 2014 | Aix-en-Provence | Un changement organisationnel disruptif dans l'administration fédérale belge. Premiers résultats : changement de culture organisationnelle. |
| Colloque Airmap 2015 | Les nouveaux territoires du management | 28 et 29 mai 2015 | Lyon | The institutional Entrepreneur as Actor in the Exit of the New Public |

| | | | | |
|--|--|------------------|----------|--|
| | public | 5 | | Management? A Belgian Case. |
| Après-midi de Recherche du Département de Science politique de l'Université de Liège | La gestion des ressources publiques : acteurs, enjeux et processus | 6 mai 2015 | Liège | L'entrepreneur institutionnel comme acteur de la sortie du Nouveau Management Public ? |
| Congrès annuel ASPA | <i>New Traditions in Public Administration: Reflecting on Challenges, Harnessing Opportunities</i> | 18 -22 mars 2016 | Seattle | "The 'New Ways of Working', a Way out of New Public Management? A Belgian Case |
| Colloque Airmap 2016 | Le management public entre confiance et défiance | 2 et 3 juin 2016 | Poitiers | How to manage a change without managers? An organizational change in the Belgian Administration" |
| Colloque Airmap 2017 | Un management public universel ? | 1 et 2 juin 2017 | Nice | L'universalité des modèles de management dans le(s) secteur(s) public(s) ? |

Tableau 1. Communications

2. Positionnement épistémologique de notre recherche

2.1. Choix d'un paradigme épistémologique et ontologique

L'épistémologie peut se définir comme « *l'étude de la constitution des connaissances valables* » (Piaget, 1986 [1967], p.6). Elle se doit d'être questionnée en se confrontant à des problèmes concrets (Dumez, 2013). En particulier, la spécification et la justification des choix épistémologiques est indispensable pour toute recherche (Girod-Séville et Perret, 1999 ; Giordano, 2003). Le chercheur se doit d'interroger en permanence la genèse des savoirs, mais aussi les méthodes qui conduisent à leur production de même que leurs critères de validité (Martinet et Pesqueux, 2013 ; Kleber, 2017). En effet, tout chercheur en sciences de gestion donne des représentations diverses d'un même phénomène étudié selon le paradigme dans lequel il effectue sa recherche. Giordano (2003) signale néanmoins que la terminologie en ce domaine n'est pas tout à fait stabilisée et précise que l'épistémologie désigne, selon les auteurs, tantôt uniquement la nature de la relation entre l'observateur et l'objet, tantôt la nature de la réalité (ontologie). Elle décide de désigner par épistémologie uniquement la nature de la relation liant le chercheur à son objet de recherche et nous faisons de même.

Elle note en outre que le chercheur doit toujours définir l'articulation ontologie/épistémologie/méthodologie afin d'argumenter sur la cohérence de son dispositif et, notamment tracer les limites de la recherche.

Giordano (2003) met en avant les trois paradigmes de recherche les plus fréquemment rencontrés : le paradigme positiviste, le paradigme interprétativiste et la posture constructiviste. Il faut cependant noter qu'il n'y a pas de lien univoque entre choix épistémologique et méthode de recherche.

Premièrement, l'approche positiviste présente la réalité comme un existant qui est exogène à l'observateur. Ensuite, la position épistémologique constructiviste met en avant la co-construction du projet de recherche et une tradition ontologique qui voit la réalité comme une co-construction de sujets en interaction (Giordano, 2003).

Finalement, nous avons l'approche ontologique relativiste liée à une épistémologie interprétative et qui présente l'approche que nous choisissons dans cette recherche. Dans cette tradition, il est impossible d'avoir une connaissance objective de la réalité. Nous ne pouvons que percevoir de manière située et historique cette réalité. Les interprétations du chercheur lui sont spécifiques et sont intimement liées à son expérience personnelle du monde (Giordano, 2003). Pour le chercheur, il s'agit donc de comprendre le sens ordinaire que les acteurs attribuent à la réalité. Une double subjectivité intervient, celle du chercheur et celle des acteurs et le chercheur fait donc partie intégrante du processus méthodologique lui-même. Mais puisque le chercheur parle de sa voix particulière, il est important qu'il reconnaisse sa propre subjectivité et qu'il tente de la contrôler.

Demers (2003) précise que, dans ce paradigme, l'objectif est la compréhension approfondie de phénomènes organisationnels contextualisés. La rédaction d'étude de cas bâtie, en grande partie, à partir d'entretiens est dans cette approche épistémologique habituelle. Elle permet ainsi d'appréhender la richesse de la réalité et de comprendre sa dynamique (Eisenhardt, 1989) mais aussi de réaliser des études rétrospectives et d'ainsi documenter le passé de façon approfondie.

Ces trois niveaux de questionnement sont abordés de façon transversale au regard de ces trois paradigmes épistémologiques et ontologiques dans le tableau ci-après. Chacun renvoie à un cadre de référence différent concernant les règles qui orientent le déroulement de la recherche.

| | POSITIVISME | COURANT INTERPRÉTATIF | CONSTRUCTIVISMES |
|---|---|--|--|
| NATURE DE LA RÉALITÉ (ONTOLOGIE) | La réalité est une donnée objective indépendante des sujets qui l'observent | La réalité est perçue / interprétée par des sujets connaissants | La réalité est une : ○ Construction de sujets connaissants qui expérimentent le monde ; ○ Co-construction de sujets en interaction |
| RELATION CHERCHEUR / OBJET DE LA RECHERCHE (EPISTEMOLOGIE) | Indépendance : Le chercheur n'agit pas sur la réalité observée | Empathie : Le chercheur interprète ce que les acteurs disent ou font qui, eux-mêmes, interprètent l'objet de la recherche | Interaction : Le chercheur co-construit des interprétations et / ou des projets avec les acteurs |
| PROJET DE CONNAISSANCE | Décrire, Expliquer, Confirmer | Comprendre | Construire |
| PROCESSUS DE CONSTRUCTION DES CONNAISSANCES | Fondé sur la découverte de régularités et de causalités | Fondé sur la compréhension empathique des représentations d'acteurs | Fondé sur la conception d'un phénomène / projet |

Tableau 2. Giordano (2003, p. 25)

Dans le paradigme épistémologique pour lequel nous avons opté, une difficulté réside dans la prise de conscience de la subjectivité du chercheur, a fortiori lorsqu'il occupe une fonction de leader public lui-même. Il s'agit également de limiter cette subjectivité et de réduire les risques de biais qu'elle pourrait entraîner. Notre fonction de dirigeant d'administration, si elle nous accorde divers avantages liés à une bonne connaissance du terrain de recherche et une implication plutôt importante face à la présente étude montre des aspects positifs mais également négatifs. Selon le tableau de Baumard et ses collègues (2014), notre position apporte diverses facilités d'accès au terrain mais présente divers risques qu'ils soient de contamination des ressources ou de jeu politique notamment.

| | | | |
|---------------------------|--------|--|---|
| | | Implication affective du chercheur | |
| | | Faible | Élevée |
| | | Peu compatissant | Compatissant |
| Connaissance du chercheur | Élevée | | |
| | Avisé | Espion : avisé mais peu compatissant + Gain de temps dans l'accès aux données + Chercheur dissocié des enjeux (expert) + Indépendance vis-à-vis des acteurs - Menace la solidarité intragroupe - Croyance dans la transparence déguisée - Risque d'observation dépassionnée | Allié : avisé et compatissant + Facilite la solidarité intragroupe + Protège l'accès au terrain (parrain) + Permet des interviews longues - Problème du paradoxe de l'intimité - Risque de contamination des sources - Jeu politique (donnant-donnant) |
| Faible | Ingénu | Outsider : ingénu et peu compatissant +Facilité la solidarité intragroupe + Peu impliquant pour la source + Le chercheur n'est pas une menace - Difficile de saisir « le théâtral » - « Langue de bois » des sources - Figuration des acteurs | Novice : ingénu et compatissant + Chercheur socialisé + La source devient confiante + Esprit du don (gratuité de l'acte) - Le chercheur devient une proie - Sensation ex-post de trahison - Chercheur exploité (moyen politique) |

Tableau 3. Baumard et al. (2014, p. 289)

2.2. Position du chercheur et difficultés rencontrées

Notre position comme chercheur praticien nous accorde diverses facilités dans la conduite d'une recherche en gestion. L'accès au terrain est indéniablement plus simple auprès de pairs qui, d'une part, se mettent assez facilement à disposition pour des entretiens mais qui ouvrent également plutôt facilement les portes de leurs administrations. Ceci nous a indéniablement fait gagner beaucoup de temps et ouvert des portes qui ne l'auraient peut-être pas été autrement. Dans notre analyse du terrain également, le fait d'avoir une bonne connaissance de celui-ci, y compris son jargon et son contexte administratif et légal mais aussi culturel nous offre certainement une facilité de compréhension des situations rencontrées. Finalement, le fait de connaître l'interviewé peut inciter à une certaine franchise qui pourrait ne pas exister par ailleurs.

Malheureusement, il existe des risques de biais inhérents à notre posture. Ces risques nous semblent être de deux ordres. D'une part, des risques de biais existent dans la récolte des données. D'autre part, des risques de biais existent dans notre analyse.

En ce qui concerne la récolte des données, le fait d'être leader public peut inciter les interviewés à offrir des informations chargées de biais de désirabilité sociale. Ce type de risque de biais existe pour tout chercheur mais il est plus important dans notre cas. Il peut être particulièrement marqué dans le fait d'interroger des pairs, dirigeants publics ou dans le fait que certains participants à l'étude ressentent une forme de contrôle. Dans tous les cas, il est possible que les personnes interrogées tentent davantage de donner la réponse que le chercheur souhaite entendre ou éviter de donner certaines informations. Ceci est confirmé par Demers (2003) qui pointe à ce sujet qu'il existe un risque que les répondants, dans les

entretiens, cherchent à plaire au chercheur et ne disent pas réellement ce qu'ils pensent ou cherchent à lui cacher des choses. Il est cependant clair que la familiarité du chercheur avec l'organisation peut compenser ces faiblesses (Demers, 2003). A titre d'exemple, un participant a refusé de se faire enregistrer, ce qui laisse penser qu'il y a un véritable risque de manque de confiance dans le chercheur.

A côté de cela, divers biais de sélectivité pourraient apparaître dans le choix des pairs interrogés ou, à l'inverse, évités.

Ensuite, en ce qui concerne l'analyse des données, le chercheur praticien qui est impliqué dans le terrain de son étude doit pouvoir gérer le conflit de loyauté qu'il pourrait ressentir avec ses pairs sujets d'étude. De façon plus générale, il existe, dans le cas de figure étudié, un risque lié à la tentation de la « Success story ». Le chercheur étant lui-même un acteur du champ qui adhère aux principes institutionnalisés du NMP et est un acteur de la réforme étudiée et du changement organisationnel isomorphe en cours, le risque de subjectivité et d'adhésion au « succès » du modèle et ses porteurs est réel.

De l'ensemble de ces risques il faut tout d'abord en avoir conscience. Il faut ensuite tenter de les contrôler ou, à tout le moins, les limiter puisqu'il n'est pas possible de se défaire de sa propre subjectivité. A cette fin, deux types de mesure ont été prises ; d'une part, des mesures d'ordre méthodologique, d'autre part, des mesures liées aux pairs scientifiques.

Les mesures liées aux pairs scientifiques concernent les diverses communications dans divers séminaires et conférences scientifiques présentés ultérieurement. Ces dernières ont permis de présenter des états intermédiaires et partiels de nos travaux et diverses questions et remarques ont pu attirer notre attention sur l'approche épistémologique et les limites qui lui sont liées. D'une façon similaire, les membres de notre Comité de thèse et principalement le Directeur de thèse ont, plus d'une fois, attiré notre attention sur les risques de biais dans notre analyse.

En ce qui concerne les mesures prises au niveau méthodologique, elles sont de différents ordres. Une attention particulière a été portée dans le choix des personnes participant à nos entretiens, ceci tant dans la première enquête que dans l'étude de cas. Nous avons spécifiquement veillé à une diversité d'interviewés. Une attention toute particulière a été portée au choix des travailleurs du Ministère rencontrés (exigences diverses en termes de fonction, de sexe, de rôle linguistique etc.) pour éviter qu'on ne présente au chercheur que des travailleurs acquis aux idées de la direction.

Au niveau de notre analyse, la nécessité de porter une distance critique sur sa propre subjectivité est nécessaire. Aussi, avons-nous porté une attention importante aux différentes voix qui ont exprimé des visions différentes, ceci tant dans l'enquête initiale que dans l'étude de cas. Les éléments les plus contradictoires ont été étudiés avec davantage d'attention. Nous avons également veillé à garder un regard critique sur les situations présentées comme trop idylliques.

2.3.Synthèse

Le choix de posture épistémologique sur un paradigme interprétativiste s'est imposé à nous alors que notre position de chercheur est, dans le cadre de cette étude, particulière. En effet, le fait d'être un acteur du champ de l'étude empirique présente un risque peut-être plus grand qu'habituellement, de biais lié à notre propre subjectivité.

Nous avons donc prêté une certaine attention à limiter un certain nombre de ces risques.

Nous avons également choisi une méthodologie basée sur l'entretien pour cette étude. Ceci se prête, d'une part, particulièrement à l'étude de cas en fournissant des données très riches sur le phénomène étudié (Demers, 2003). En outre, cette méthodologie semble plutôt commune pour les chercheurs qui se positionnent dans une perspective interprétativiste (Demers, 2003)

3. Structure de la recherche

La structure de notre recherche est celle d'une étude de cas unique, élaborée à la suite d'une première enquête plus générale. Nous présentons ici en quoi une étude de cas unique était adéquate par rapport à notre objet de recherche .

3.1. Une étude de cas unique

La définition de l'étude de cas de Yin nous précise l'intérêt de la méthode : « *an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon (the « case ») in-depth and within its real-world context, especially when the boundary between phenomenon and context may not be clearly evident* » (Yin, 2014, p.16). Pour lui, « *the distinctive need for case study arises out of the desire to understand complex social phenomena* » (Yin, 2014, p. 4). Notre travail de recherche a pour point de départ l'étude du changement organisationnel dans l'administration publique, pour ensuite se concentrer sur un cas particulier et plus occasionnel du changement radical (Dunphy et al., 1996). Dans la mesure où il s'agit, comme évoqué précédemment, de changements multidimensionnels, multiéléments et multiniveaux qui modifient le système de façon irréversible (Levy, 1986), nous constatons la complexité de ce phénomène social que nous avons eu la possibilité d'observer.

Yin présente deux grands types d'étude de cas : l'étude de cas unique et l'étude de cas multiples. L'étude de cas multiples est pertinente dans une logique de réplication et de comparaison de cas entre eux (Eisenhardt et al., 2007 ; Yin, 2014), ce qui n'est pas possible en cas d'innovation et lorsqu'on étudie l'organisation pionnière qui, dans notre contexte, est unique.

En outre, Yin précise les circonstances dans lesquelles l'étude de cas unique est plus pertinente et justifiée. Ces circonstances se présentent lorsque le cas étudié est *critique, inhabituel ou extrême, commun, révélateur* ou *longitudinal*. Les critères de choix d'une étude de cas unique s'expriment ainsi pour Yin (2014) :

« Il est plus pertinent de choisir une étude de cas unique lorsque le cas est :

critique, c'est-à-dire lorsqu'il représente un test critique pour une théorie existante. L'étude de cas unique se justifie alors car elle apporte une contribution en confirmant, challengeant ou étendant la théorie en question.

Inhabituel ou extrême, c'est-à-dire lorsque qu'il est différent des normes théoriques ou de ce qui est habituellement observé. L'étude de cas unique se justifie alors car un tel cas apparaît comme une opportunité qui mérite d'être documentée et analysée et parce que les résultats de ces investigations peuvent permettre de mieux comprendre les cas plus habituels.

Commun, c'est à dire à l'inverse, lorsque le cas est représentatif des circonstances et situations quotidiennes. L'étude de cas unique se justifie alors du fait des apports qu'elle peut avoir sur les processus sociaux en lien avec des intérêts théoriques.

Révéléteur, c'est-à-dire lorsque le cas est une opportunité pour le chercheur d'étudier un phénomène jusqu'ici non étudié par les sciences sociales. L'étude de cas unique se justifie alors car elle permet de révéler des aspects inconnus des chercheurs.

Longitudinal, c'est-à-dire lorsque le cas est étudié dans le temps long, et notamment sur au moins deux périodes distinctes dans le temps. L'étude de cas unique se justifie alors car elle permet d'étudier des changements dans le temps ».

Le caractère d'innovation organisationnelle du changement que nous étudions, ajouté à sa dimension radicale, fait de notre étude empirique l'étude d'une situation à la fois inhabituelle et extrême. Le caractère innovant présente implicitement une sortie des habitudes. Le caractère radical du changement sous revue en fait un phénomène peu courant et extrême puisqu'il va jusqu'à conduire à des ruptures, tant au niveau de la stratégie que de la structure et de la culture de l'organisation (Demers, 1993). Il s'agit ainsi, à notre sens, d'une opportunité qui, par l'étude de processus exacerbés et par la radicalité du changement, peut certainement permettre de mieux comprendre les cas plus habituels.

En outre, si les administrations publiques belges ont déjà vécu plusieurs réformes de leur organisation, de leur GRH et de leurs aspects de culture d'organisation dont Copernic est la plus récente (SPF P&O, 2002), celles-ci sont systématiquement initiées hors des organisations, principalement par le pouvoir politique. Nous sommes ici dans un cas particulier où la réforme des organisations des administrations se fait principalement à l'initiative de celles-ci. Cette caractéristique en fait un cas révélateur, à tout le moins dans le contexte belge.

Notre étude de cas retrace le changement organisationnel sur une période allant de 2006 à 2013, voire à 2017, concernant certains de ses aspects et nous distinguons dans son analyse trois périodes de temps : la préparation du changement (2006-2008), l'introduction des dispositifs organisationnels avec le déménagement (2009) et ensuite, la maturation et la diffusion du changement dans et hors de l'organisation (2009-2017). Ceci nous apporte donc une dimension longitudinale qui légitimise, selon Yin, notre étude de cas unique.

3.2. Le périmètre de l'étude de cas

L'étude d'un cas de changement dans toute sa richesse et dans toute sa complexité rend la définition du périmètre de son étude difficile. En effet, concernant la définition du périmètre d'une étude de cas, Dumez (2013 p.22) avance que «*tout cas est enchâssé*». En effet, la réalité est faite d'une multitude de niveaux de cas possibles emboîtés les uns dans les autres (Périac, 2015). Définir le périmètre de l'étude de cas reste cependant une nécessité.

Tout au long de notre recherche, nous avons été confrontés à ce problème de périmètre tant les dimensions impliquées étaient nombreuses. La délimitation temporelle du cas ne fut, pour sa part, pas facile. En effet, bien qu'il y ait un début, une initiation du changement assez bien délimitée, en ce qui concerne la fin, la situation est plus confuse. Encore, lors du recueil des données de terrain en 2013, alors que le projet est officiellement terminé, l'organisation du travail et la GRH de l'administration étudiée évoluent encore, toujours influencées par la

dynamique créée autant d'années avant. Ainsi, le moment de nos entretiens constitue plus ou moins la fin de notre étude.

Par contre, en ce qui concerne les différentes dimensions du changement, cela fut moins simple. Et pour répondre aux questions que formule Dumez : « Où sont exactement les frontières de mon cas ? Dois-je élargir mon champ d'étude ou le restreindre ? Jusqu'où dois-je remonter dans le passé ? Que dois-je étudier dans mon cas, et comment ? Comment rapprocher entre eux les éléments que j'y trouve ? Dois-je les rapprocher d'éléments qui se retrouvent dans d'autres cas ? Forment-ils bien un tout (qui constitue un cas) ? » (Dumez, 2013, p.16).

Notre façon de résoudre ce problème a été la mobilisation de diverses théories qui ont, d'une part, soutenu et constitué notre cadre d'analyse, et d'autre part, offert les dimensions qu'elles mettent en avant. En ce qui concerne le cadre d'analyse, celui du modèle contextualiste de Pettigrew (1987) nous a servi à ouvrir trois facettes clés du changement : processus, contenus et contextes dont l'étude a contribué à structurer notre étude de cas (et notre travail d'analyse) mais aussi à en donner les limites. En ce qui concerne les théories mobilisées par exemple, les théories de la traduction et la sociologie de l'acteur-réseau mettent en avant différents processus (intéressement, adaptation du contenu du changement, etc.) pour lesquels nous avons circonscrit notre étude de cas à leur analyse. Il en va de même pour les théories institutionnelles puisque nous avons pressenti la possible diffusion de ce modèle d'organisation dès les entretiens de l'enquête initiale auprès des dirigeants d'administrations publiques en 2012. Ceci ne nous a pas empêché d'observer d'autres éléments. La mobilisation de ces théories a donné une direction à l'étude du cas et a permis de définir les dimensions de notre étude et donc ses limites.

4. Collecte et analyse des données

4.1. Collecte des données

Notre matériau est constitué principalement de données primaires mais également de données secondaires. Les données primaires sont constituées par les entretiens, les données secondaires sont constituées par divers documents qui ont permis de mettre le cas en perspective, de mieux appréhender la réalité et de croiser les données dans notre phase d'analyse.

i. Données primaires : les entretiens

Dans notre enquête initiale, notre souci étant d'acquérir un matériau aussi varié que possible, nous avons décidé d'effectuer des entretiens auprès de dirigeants d'administration tout en donnant à ce terme une notion large et spécifique. En effet, nous avons interrogé des numéros un et numéros deux d'administration ainsi que des directeurs des ressources humaines. Ceci nous a semblé opportun sachant que dans les grosses administrations, ce n'est pas toujours le directeur général qui s'occupe de la gestion des ressources humaines et qu'il délègue régulièrement cette responsabilité à son adjoint (numéro deux de l'organisation) ou à son directeur des ressources humaines. Ceci, tout en gardant la responsabilité finale en la matière

et une capacité d'influence réelle. Plusieurs organisations rencontrées présentent cette caractéristique, notamment parce que le numéro un est investi dans la gestion stratégique mais aussi et surtout dans la conception et la négociation de politiques générales et les relations avec le gouvernement.

Nous avons donc fait une supposition qui s'est souvent révélée adéquate mais pas toujours. Dans ce cadre, il est arrivé occasionnellement qu'un directeur des ressources humaines parle de son dirigeant. La nature de ce matériau est différente que l'expression directe d'un dirigeant et n'est pas à considérer de la même façon. Néanmoins, nous avons conservé ce matériau car il nous a semblé présenter un caractère complémentaire intéressant.

Nous avons choisi les dirigeants d'administration en veillant à avoir des petites et de grosses administrations et des dirigeants des deux régimes linguistiques. Nous les avons choisis selon leur disponibilité et accessibilité. Nous avons donc rencontré cinq directeurs généraux, trois directeurs généraux adjoints (numéro deux de l'administration) et cinq directeurs des ressources humaines. Quatre femmes et neuf hommes. Sur treize personnes interviewées, six sont néerlandophones. Même si la plupart d'entre eux se sont exprimés en français, notre maîtrise de la langue néerlandaise est à un niveau suffisamment élevé pour en percevoir les nuances et nous permettre de réaliser des entretiens dans cette langue.

Nous avons veillé à une mixité quant aux administrations rencontrées, soit neuf administrations de tailles et de secteurs divers afin d'avoir une certaine représentativité du secteur .

Nous disposons ainsi d'un matériau riche et varié. Nous avons arrêté de faire des entretiens lorsque les propos ont commencé à être totalement redondants et qu'il n'y a plus eu d'apport nouveau. Cela réfère au principe de saturation.

Dans le cadre de notre étude de cas, notre souci était d'avoir une vision multifacette du changement et il nous est apparu comme important de voir la vision du management à ce niveau, avec, dans les faits, deux groupes de directeurs : ceux qui étaient initiateurs du projet et tiraient celui-ci et les autres qui le suivaient. Nous avons ensuite rencontré des participants au groupe de projet (au nombre de cinq). Finalement, nous avons rencontré environ quinze travailleurs, de fonctions et de niveaux variés (A, B, C et D). Les personnes ont parfois été choisies par nous en raison de leur fonction dans l'organisation mais pour l'essentiel, c'est une secrétaire du Ministère qui a choisi les personnes à rencontrer selon leurs disponibilités mais aussi selon un certain nombre de critères que nous avons définis. Il s'agissait d'avoir un échantillon suffisamment varié pour rencontrer autant de sensibilités que possible présentes au sein du Ministère. Nous avons donc veillé à une variété en termes de niveau hiérarchique, d'implication dans le projet (dirigeant, membre du groupe de projet, simple collaborateur), de différentes fonctions (responsable, simple travailleur, directeur), de différents services, de différents niveaux, de sexes et de régimes linguistiques différents. En démultipliant les profils d'interviewés selon une approche multicritères, nous avons tenté d'éviter les biais d'échantillonnage (Anderson, 2010).

En ce qui concerne l'usage de la langue, nous avons privilégié une approche mixte afin de ne pas exclure les agents néerlandophones qui pourraient, en tant que groupe, avoir une vision culturellement différente de leurs collègues francophones. Après les entretiens, nous n'avons néanmoins pas perçu ce genre de biais. Sur trente entretiens, seize se sont fait avec un acteur néerlandophone.

Sur les trente entretiens réalisés au sein du Ministère, seuls vingt-neuf ont été enregistrés et retranscrits car une personne a, sur le moment même, alors qu'elle en avait été informée à l'avance, refusé de se laisser enregistrer. Il s'agit d'un membre du personnel de direction. Nous avons écouté ses interventions avec attention et elles ont alimenté notre réflexion mais n'ont pu être analysées avec les autres entretiens.

| Numéro | Code | Fonction dans le projet | Langue maternelle | Langue utilisée pour l'entretien |
|--------|------|-----------------------------------|-------------------|----------------------------------|
| 1 | BAA | Directeur des ressources humaines | FR | FR |
| 2 | BAB | Directeur des ressources humaines | FR | FR |
| 3 | DAC | Directeur général | FR | FR |
| 4 | DAD | Directeur général | NL | FR |
| 5 | DAE | Directeur des ressources humaines | NL | FR |
| 6 | DAF | Directeur des ressources humaines | FR | FR |
| 7 | FAG | Directeur général | NL | FR |
| 8 | KAH | Directeur général adjoint | FR | FR |
| 9 | OAI | Directeur général adjoint | FR | FR |
| 10 | PAJ | Directeur général adjoint | NL | FR |
| 11 | VAJ | Directeur des ressources humaines | FR | FR |
| 12 | VAK | Directeur général | NL | FR/NL |
| 13 | VAL | Directeur général | NL | FR |

Tableau 4. Entretiens réalisés, enquête initiale

| Numéro | Code | Fonction dans projet | Niveau | Langue maternelle | Langue utilisée pour l'entretien |
|--------|------|-------------------------------|-----------|-------------------|----------------------------------|
| 1 | FX | Président de l'administration | Directeur | NL | NL et FR |
| 2 | TY | Chef de projet | Directeur | NL | NL et FR |
| 3 | LZ | Directeur activité de support | Directeur | FR | FR |
| 4 | AG | Directeur de division | Directeur | FR | FR |
| 5 | BH | Directeur de division | Directeur | FR | FR |
| 6 | CC | Directeur de division | Directeur | NL | FR |
| 7 | DB | Directeur de division | Directeur | NL | FR |
| 8 | EB | Directeur activité de support | Directeur | FR | FR |
| 9 | FD | Travailleur | A. | FR | FR |
| 10 | BA | Gestion de projet | C | NL | NL |
| 11 | BB | Travailleur | A | FR | FR |
| 12 | BC | Travailleur | C | FR | FR |
| 13 | CD | Travailleur | B | FR | FR |
| 14 | DE | Gestion de projet | B | FR | FR |
| 15 | DF | Travailleur | A | FR | FR |
| 16 | DG | Gestion de projet | A | NL | NL |
| 17 | HH | Gestion de projet | A | FR | FR |
| 18 | HI | Travailleur | C | NL | NL |
| 19 | LJ | Travailleur | B | FR | FR |

| | | | | | |
|----|----|--|---|----|----|
| 20 | LK | Gestion de projet | A | NL | NL |
| 21 | ML | Travailleur | A | NL | NL |
| 22 | NO | Travailleur | A | FR | FR |
| 23 | TP | Gestion de projet | A | NL | NL |
| 24 | VQ | Travailleur | C | NL | NL |
| 25 | VR | Travailleur | B | NL | NL |
| 26 | VS | Travailleur | C | NL | NL |
| 27 | VT | Travailleur | A | NL | NL |
| 28 | VU | Travailleur | C | NL | NL |
| 29 | VV | Travailleur | D | FR | FR |
| 30 | KK | Secrétaire syndical externe à l'organisation | - | NL | NL |

Tableau 5. Entretiens réalisés, étude de cas

ii. Données secondaires

Nos principales données secondaires sont issues de documents propres aux administrations et d'un document vidéo où le cas du Ministère est présenté.

Nous les regroupons en deux catégories :

- Les documents issus du Ministère concernant son fonctionnement et son projet de changement (rapports d'activité, états des lieux du projet, communications sur le projet) ;
- Les documents provenant des autres administrations publiques qui évoquent le changement d'organisation du travail (contrats d'administration de diverses administrations, documents de synthèse des dispositions communes des contrats d'administration des Institutions publiques de Sécurité sociale, sites internet d'administrations, comptes-rendus du « groupe de travail RH » sur le NWoW, etc.)

4.2. Analyse des données

En ce qui concerne l'étude initiale, les entretiens ont été retranscrits. Nous avons procédé à l'analyse par codage qui, selon Madden (2010 in Saldana 2016), apporte une valeur ajoutée à l'analyse et pour qui le code ne fait pas que réduire les données mais peut également les résumer, les distiller et les condenser dans un acte interprétatif (Saldana, 2016). Le codage des données de notre enquête initiale est un codage manuel comme le recommande Saldana pour les ensembles de données de relativement petite échelle. Une grille d'analyse a également été exploitée à ce niveau.

Notre étude de cas unique présente une innovation organisationnelle radicale. Il s'agit de changements multidimensionnels, multiéléments et multiniveaux qui modifient le système de façon irréversible vers un paradigme nouveau et révolutionnaire (Levy, 1986). Il s'agit donc d'une analyse plus complexe avec un ensemble de données plus grandes. Aussi, afin d'en analyser les données, nous avons procédé à la retranscription des entretiens et à leur transfert dans le logiciel NVivo v10 et v11. C'est également à l'aide de ce logiciel que nous avons procédé à leur codage.

Notre codage s'est organisé en deux phases.

Tout d'abord, nous avons tenu à mobiliser le cadre d'analyse contextualiste afin de structurer notre étude avec pour objectif d'en analyser les différentes facettes telles que Pettigrew les conçoit : « *La tâche est d'identifier la variété et le mélange de causes du changement et d'explorer au travers du temps certaines des conditions et contextes sous lesquels ces mélanges se réalisent* » (Pettigrew, 1990). Aussi avons-nous structuré notre codage sur le triptyque contenus-contextes-processus de changement. Ces éléments ont servi de catégories dans un premier codage « structurel⁹ » au sens de Saldana (2016). Cette méthode de codage réfère à sa fonction de catégorisation qui pouvait permettre d'aisément exploiter notre grille d'analyse inspirée de l'approche contextualiste. Cette première approche nous a ainsi permis

⁹ « Structural coding »

de labéliser et d'indexer les différentes données du cas pour en faciliter un accès rapide et relevant (Namey et al., 2008 in Saldana, 2016). Cette méthode est en outre adaptée aux transcriptions d'entretiens (Saldana, 2016). Sur la base de ce premier codage, nous avons procédé à une étude préliminaire dont les résultats furent condensés dans notre analyse de cas (partie III, chapitre 2.).

Dans un second temps, à la suite d'un processus itératif entre terrain et revue de littérature qui nous a permis d'enrichir et d'affiner notre analyse, nous avons restructuré notre codage et constitué un second codage. Celui-ci était davantage organisé dans une logique chronologique de phases de changement (la phase préparatoire, le changement radical et la phase de mise en pratique et de maturation). Nous avons utilisé la même méthode de codage mais avons totalement redistribué les codes selon les phases tout en restant dans les trois catégories de l'approche contextualiste (voir annexe 22.).

Il faut noter ici l'importance du processus itératif entre retranscription des entretiens, construction continue des nœuds particuliers avec l'avancement de l'analyse et exploitation progressive des ensembles théoriques choisis. Divers nœuds ont donc émergés conjonction avec les éléments qui ressortaient de l'analyse et en lien avec les ensembles théoriques mobilisés : les acteurs clés (middle management, direction, syndicats, etc.), la relation à la règle, les comportements déviants, la communication, etc. Il faut rappeler que la structure inspirée du modèle contextualiste a été définie en début de codage tandis que les divers nœuds de cette structure ont été construits dans un processus d'aller-retour entre les matériaux de terrain et les éléments théoriques qui se mobilisaient progressivement.

De cette façon, les éléments du contextualisme ont été, en quelque sorte, croisés, avec les éléments issus des données empiriques et mis en relation avec les ensembles théoriques choisis. La nature du codage que nous avons choisi (structural coding, Saldana, 2016) ayant pour but de rendre l'analyse plus simple en créant des catégories, ne nous a pas dispensé de faire néanmoins –en lien avec les ensembles théoriques mobilisés– de faire des liens entre contenus de nœuds différents. Ces liens ont cependant été réalisés de façon traditionnelle, c'est-à-dire en mettant en relation sur papier, les différents segments jugés utile (codage manuel, Saldana, 2016).

Il faut pointer le fait que nous avons utilisé une seconde fois notre matériau de la recherche exploratoire afin d'identifier les traces en 2012, auprès des administrations publiques du champ organisationnel, d'adhésion aux principes du NWoW et les marques d'intérêt dans ce sens-là. Donc, à un moment où les administrations publiques fédérales belges se préparaient à entrer dans le nouveau modèle d'organisation du travail, nous avons procédé par simple lecture et étiquetage des passages pertinents.

La lecture des données secondaires a eu lieu tout au long de l'étude afin de bien comprendre le cas et de croiser les informations dont nous disposions. Les documents relatifs aux autres administrations du champ organisationnel ont été lus et analysés dans la perspective de valider la diffusion du changement organisationnel. Il s'est agi de mesurer dans quelle mesure le changement organisationnel a effectivement touché les administrations publiques fédérales et

à quel rythme. L'exploitation de ces documents a conduit à la réalisation de divers tableaux, présentés dans l'étude de cas, qui montrent l'évolution de l'adaptation par les administrations publiques de leur organisation du travail vers un modèle inspiré du NWoW. Ceci s'est notamment marqué par l'évolution du télétravail et du non-pointage. Ceci a également concerné l'évolution de l'appareil législatif et contractuel en relation avec ces dispositifs organisationnels.

B. Résultats

Ce second volet développe les résultats de nos études et les discussions qui en découlent.

1. Introduction

Nous étudions un cas atypique de réforme organisationnelle dans la fonction publique. Il s'agit tout d'abord de l'introduction au sein d'une administration pionnière d'une innovation organisationnelle inspirée du NWoW par ses leaders. Cette innovation se diffuse ensuite dans tout son champ organisationnel. Nous sommes ici face à une réforme institutionnelle qui est d'autant plus remarquable du fait qu'elle vient d'une initiative locale de leaders d'administrations.

Dans un premier chapitre, nous abordons les résultats de notre terrain concernant une première enquête sur l'approche des leaders publics du changement organisationnel et de GRH. Dans cette étude, nous mettons en avant le cas particulier d'un leader qui développe une approche radicale du changement. Ce dernier est le leader de l'organisation pionnière, le « Ministère », qui est en train de finaliser son projet de changement organisationnel radical inspiré du NWoW. Au moment de la récolte des éléments de terrain de cette première enquête, en 2012, le Ministère est la seule organisation du champ à avoir mis en œuvre un tel projet de changement.

Le second chapitre de cette partie présente le résultat de notre étude de cas unique : le changement organisationnel radical au sein du Ministère et sa diffusion.

2. Approches des leaders publics du changement organisationnel

De façon générale, le changement organisationnel et de gestion des ressources humaines peut émerger de différentes façons. Les changements de dispositifs organisationnels ou de règles de GRH sont par contre souvent le fruit de choix managériaux. Ces derniers ne mènent néanmoins pas toujours au changement escompté par le dirigeant et aboutissent parfois à d'autres pratiques. Dans tous les cas, le leader, par l'édiction de nouveaux dispositifs ou de nouvelles règles, joue indéniablement un rôle important dans le changement organisationnel ou de gestion des ressources humaines. C'est pourquoi ce premier chapitre aborde l'étude de l'approche des leaders d'administrations publiques en matière de changement. Il s'agit ici d'exploiter notre premier matériau empirique - à savoir les entretiens réalisés auprès de leaders d'administration - afin d'en extraire les différentes approches. Ces résultats sont décrits au travers de la présentation, principalement, de trois approches types du changement de leaders publics. Notamment, le leader du « Ministère » présente une approche du changement particulière.

Comme matériau de terrain, nous exploitons ici les entretiens réalisés auprès de leaders d'administrations publiques menés afin de comprendre la façon dont ils appréhendent le changement organisationnel et de GRH au sein de leur organisation. Ces entretiens ont été réalisés à un moment où l'institutionnalisation du modèle organisationnel mis en œuvre au sein de l'administration pionnière (le Ministère) ne s'est pas encore diffusée. En effet, la

plupart des dirigeants rencontrés gèrent des administrations qui n'ont pas encore emprunté le chemin de la réforme et du changement organisationnel radical empreint de NWoW mais vont initier cette démarche. Ceci à l'exception du « Ministère », administration innovante qui a initié son changement organisationnel radical antérieurement. L'étude de l'administration pionnière dans le changement radical fait l'objet d'une analyse plus approfondie dans la suite de notre travail.

2.1. La règle comme élément récurrent parmi les entretiens

Nous présentons maintenant l'émergence de deux éléments complémentaires perçus auprès de la plupart des dirigeants rencontrés. D'une part, les dirigeants rencontrés mettent quasi systématiquement en avant l'importance des règles dans le changement de GRH et d'organisation du travail ; d'autre part, nous relevons que ces dirigeants évoquent fréquemment les conflits de règles ou les conflits entre règles de GRH et les objectifs d'efficacité et de performance de leur organisation.

i. Les dirigeants mettent la règle comme élément central de la GRH publique

Dans notre étude de la conception du dirigeant en ce qui concerne le changement organisationnel et de GRH, un constat qui émerge lorsqu'on consulte les dirigeants d'administrations publiques fédérales belges est le lien étroit qui est mis en avant entre GRH, organisation du travail et règles. Il est clair que tant la GRH que l'organisation du travail dans la fonction publique sont, pour une majeure partie, composées d'un ensemble de règles formelles (lois, réglementations, circulaires, etc.) ou informelles (modalités du travail effectif sur le terrain, pratiques communément admises, etc.). Les dirigeants y font référence dans leurs discours et en présentent divers aspects : leur inadéquation ou leur adéquation avec leurs objectifs ou leur conception de la GRH, la volonté de les changer ou leur frustration de ne pas pouvoir le faire, les contradictions entre règles, l'exercice ou non de contrôles pour les faire appliquer, etc.

Il faut en outre souligner le fait que la fonction publique fédérale belge est structurée de sorte qu'il existe un ensemble large de régulations externes liées à la GRH et à l'organisation du travail qui s'imposent aux organisations publiques. Ces « régulateurs externes » édictent des règles de GRH ou d'organisation du travail et organisent certaines activités de gestion des ressources humaines pour toute la fonction publique fédérale belge (par exemple, les modalités d'exercice du télétravail, les règles de promotion d'un collaborateur ou l'organisation du recrutement de façon centralisée). Ces règles définissent le cadre des dispositifs organisationnels et de la GRH au sein même des organisations. Il existe néanmoins une autonomie qui est laissée aux dirigeants. Celle-ci est présente dans les entretiens.

En matière de GRH et d'organisation du travail, les dirigeants d'administrations publiques mettent donc clairement en avant l'importance des règles. Leur lien avec le changement est aussi présent : ajustement souple des pratiques ou des règles, transgression ou changement de règles font partie des éléments évoqués par les dirigeants rencontrés.

- ii. Les dirigeants mettent en avant l'inadéquation de certaines règles, principalement externes

Dans leur approche du changement de GRH et d'organisation du travail, les dirigeants d'administration mettent très régulièrement en avant le fait que certaines règles ne répondent pas à leurs attentes ou à celles de leur organisation et qu'ils souhaiteraient un changement à ce niveau. Ce type de difficulté semble non seulement régulièrement présent mais aussi un réel obstacle pour certains dirigeants.

Il existe, d'une part, des commentaires quant à l'existence même de nombreuses règles qui engendrent lourdeurs et difficultés dans la mise en œuvre et, d'autre part, certaines règles spécifiques, dispositifs ou structures contraignant(e)s qui limitent, selon les dirigeants, leur efficacité, leur performance et l'obtention de résultats.

Ces deux points sont parfois liés. De façon générale, les dirigeants souhaiteraient changer ces règles ou les pratiques qui y sont liées.

Ces règles « inadéquates » sont en fait internes ou externes. Une attention particulière est portée aux règles externes qui sont, de par leur nature, davantage contraignantes que les règles internes sur lesquelles les dirigeants semblent avoir davantage d'emprise. Les règles internes sont aussi évoquées et parfois nécessitent, pour les dirigeants, changement et adaptation. Ces dernières se trouvent occasionnellement contraintes par des règles externes impératives ou par d'autres éléments.

Pour illustrer notre propos en matière de règles, monsieur BAA, DRH d'une grande administration rappelle : *« Ce qu'on reçoit comme réglementation, c'est toujours un compromis d'une discussion avec les syndicats, dans la fonction publique et le monde politique, qui se mettent d'accord sur quelque chose qui n'est pas toujours praticable pour nous et qui ne correspond pas à notre demande ».*

Le caractère très fréquent de commentaires relatifs à des règles qui ne répondraient pas aux besoins parmi les dirigeants rencontrés démontre l'importance qu'ils y accordent. Notons qu'il existe assurément d'autres éléments qui contraignent les dirigeants ou qui les incitent à faire évoluer leur GRH.

Et parlant des difficultés de GRH dans la fonction publique, madame OAI, numéro deux d'une grosse administration, souligne la lourdeur de certaines règles : *« En matière de ressources humaines, c'est quand même très différent [du secteur privé] puisque tu es lié à toutes les règles de la fonction publique, tu ne sais pas déplacer des gens facilement. C'est extrêmement lourd au niveau HR, au niveau administratif... ».*

Quant à la GRH qui est réalisée par un organisme centralisé, monsieur VAL, dirigeant d'administration : *« Il y a toute cette procédure, je ne vais pas entrer dans les détails parce que je deviens émotionnel à ce moment-là. Toute cette procédure [de « l'organisme centralisé de recrutement »] est fou et reste fou, quoique notre ami – et je pense qu'il fait beaucoup d'efforts pour nous – mais ça reste fou. Le temps que ça prend pour engager quelqu'un ! ».*

Finally, Monsieur BAA, DRH d'une grande organisation, regrets l'inadéquation des besoins avec le carcan réglementaire : « *On est dans un carcan réglementaire, mais cela s'est aggravé depuis l'époque, avec toutes les sortes de monitoring qu'on doit faire, ou bien le passage obligatoire par des instances externes.[...] Pour en revenir au fait que la GRH est handicapée par toute une série de règles, externes à l'organisation, qui ne sont pas les nôtres... Que ce soit simplement pour le salaire. On ne paie pas le salaire qu'on veut. On paie le salaire qu'on doit pour prendre un exemple caricatural. Ce n'est pas possible de nous imposer des économies, des recherches d'efficacités autant qu'on nous en impose maintenant et en même temps nous enfermer dans des carcans qui nous empêchent d'être agiles. Tout le monde dit que l'entreprise doit être agile ! Nous, on ne peut pas être agile puisqu'on est lié, comment veux-tu être agile ?* ». Certaines contradictions sont ainsi mises en avant entre règles et divers objectifs pour l'organisation.

Dans les interviews, l'opposition entre nécessités de performance et systèmes en place « trop bureaucratiques » est récurrente. Les arguments avancés par les dirigeants pour changer la GRH relèvent régulièrement de l'efficacité, de la recherche de performance, de l'obtention de résultats. La non-finalisation de la réforme des administrations publiques belges « Copernic » a également été mise en avant pour expliquer certaines difficultés de gestion.

Madame OAI, numéro deux d'une grosse administration, parle des freins à la « bonne gestion » : « *Pour moi, c'est surtout la lourdeur administrative, c'est la bureaucratie, ce sont toutes ces procédures à respecter. En fait, ça dépend. Moi, je suis tributaire d'un passé, parce que ces procédures ne sont peut-être pas toutes utiles, il y a beaucoup de choses qui pourraient être supprimées, allégées... [...] En matière de ressources humaines, je trouve que c'est très lourd, mais peut-être que cette lourdeur administrative pourrait être supprimée...* ». Elle met en fait en avant l'opposition entre certaines façons de faire du passé, dans un système qu'elle dit bureaucratique, et un souhait de plus d'efficacité.

La plupart des dirigeants rencontrés évoquent des situations ou considérations similaires. Nous avons ainsi constaté que si les règles font partie intégrante des préoccupations en matière d'organisation du travail et de GRH des dirigeants rencontrés, les conflits entre les règles et divers objectifs du dirigeant (dont la recherche d'efficacité et de performance) sont une réalité particulièrement mise en avant lors des entretiens réalisés.

2.2. Trois approches du changement des dirigeants d'administrations publiques

Il s'agit maintenant de présenter les principaux résultats issus du terrain et de faire émerger les conceptions des dirigeants d'administrations publiques face au changement organisationnel et de GRH. Nos entretiens auprès de ces dirigeants ont montré des approches différentes en ce qui concerne la façon dont ils conçoivent ce changement.

Nous avons regroupé les approches de dirigeants publics issues de notre terrain dans trois types d'approches :

- **L'approche de type « adaptateur opportuniste »**
- **L'approche de type « radical »**
- **L'approche de type « adaptateur conformiste »**

Bien qu'il ne s'agisse pas de faire une étude quantitative, force est de constater que sur la base de notre matériau empirique, la grande majorité des dirigeants rencontrés apportent des arguments et des informations relatifs à l'approche « adaptateur opportuniste », l'approche de type « radical » étant observée de façon manifeste dans un seul cas, de façon plus réduite par ailleurs. L'approche de type « adaptateur conformiste » est moins présente et en aucun cas dominante pour un même dirigeant au moment de notre étude.

Les motivations du changement de GRH et d'organisation du travail n'ont pas été investiguées en profondeur mais des éléments comme un meilleur fonctionnement, une meilleure performance de l'administration ou le fait d'atteindre les objectifs stratégiques sont des motivations qui sont fréquemment évoquées et en lien avec certains souhaits de changement, comme nous l'avons déjà évoqué.

i. L'approche de type « adaptateur opportuniste »

Dans les entretiens, de très nombreux dirigeants rencontrés avancent qu'ils perçoivent certains éléments du contexte interne et externe de leur organisation comme étant en discordance avec leurs propres objectifs pour leur administration et sa performance. C'est particulièrement le cas avec certaines règles et dispositifs organisationnels ou de GRH externes (issus d'autorités publiques régulatrices externes diverses) mais aussi pour des pratiques, des règles et des dispositifs internes. Ils souhaitent donc en changer.

On ressent dans cet esprit de nombreux points qui font l'objet d'évolution ou de souhait d'évolution : l'un sur la gestion des compétences et des talents, l'autre sur le « diversity management », sur la mesure de la charge de travail, sur l'intégration des outils de reporting, sur l'implication plus grande de la GRH dans la gestion stratégique de l'organisation, etc. Il s'agit d'une multitude de points d'attention pour le dirigeant pour lesquels des changements ont été réalisés ou sont souhaités.

En fonction des besoins spécifiques de son administration et en tenant compte de la situation existante, le dirigeant, dans cette approche, a le souhait d'exercer progressivement les leviers de GRH nécessaires et adéquats à la réalisation des objectifs (éventuellement stratégiques).

Pour ce faire, il procède à un ajustement par-ci, à la création d'une nouvelle règle par-là. On ressent clairement qu'il ne s'agit pas de tout changer mais, sur la base d'une situation et d'un contexte existant (avec ses acteurs, des jeux de pouvoirs, ses contraintes, etc.), de faire progresser l'organisation du travail et la GRH dans la vision du dirigeant.

On notera VAL, dirigeant d'une administration qui, malgré son souhait de faire des changements importants, va, au vu du passé de son administration et des sensibilités existantes, modifier son règlement de travail mais de façon limitée et progressive : « *Comment la hiérarchie se méfiait des gens ! Cela se voyait dans le règlement de travail par exemple. Il y avait des dizaines de règles, des dizaines d'exceptions à toutes les règles, justement pour éviter que les gens profitent de quelque chose. Une des premières choses importantes que j'ai faite, c'est que j'ai refait le règlement de travail et j'ai énormément assoupli toutes ces règles. Mais je n'ai pas osé aller jusqu'au bout en ce moment* ».

Le dirigeant développe l'approche présentée ici pour opérer un changement de GRH ou d'organisation du travail compte, d'une part, sur l'évolution en interne, par ajustement, de son organisation du travail et de sa GRH et, d'autre part, sur les « progrès » ponctuels apportés en externe par le pouvoir régulateur externe. Ainsi, en dehors de l'organisation, le souhait de changement passe par des tentatives de faire changer les règles externes et en influencer le processus de changement (au travers de groupes de travail avec les cabinets ministériels, d'obtenir des dérogations, de jouer avec des cas particuliers). Il s'agit de tenter d'apporter les amendements nécessaires aux règles externes pour qu'elles soient davantage en ligne avec les objectifs du dirigeant. Ces tentatives n'évitent évidemment pas des frustrations car le changement externe n'est pas toujours existant ou pas toujours dans la direction escomptée par l'administration et il peut exister des incohérences ou contradictions de dispositifs et de règles.

C'est dans cet esprit que madame VAJ, DRH d'une grosse administration, met en avant les changements que son administration et ses dirigeants auraient supportés dans des règles externes : « ***Par rapport aux règles administratives qui existent, comment arrivez-vous à positionner votre modèle ? Et où sont les points d'achoppement, parce que le cadre n'est pas fait pour ? Il faut modifier le cadre, c'est vrai, dans le sens où pour le télétravail, on n'était absolument pas dans la légalité, on a fait changer la loi*** ». Nous ne mesurons pas l'impact réel d'une seule administration pour faire changer une loi mais la pression ou l'orientation qu'ont exercé certains acteurs, aboutit, semble-t-il, à un ajustement de la loi, dans ce cas-ci pour aligner certaines modalités du télétravail aux besoins identifiés par des administrations.

Une volonté d'ajuster en interne des règles et des dispositifs organisationnels et de GRH externes est également observée. Cependant, dans cette approche, on peut trouver des cas où les dirigeants avancent que les pratiques ou même la règle interne peuvent présenter un certain écart à ce que prévoit la règle ou le dispositif externe. L'application des règles externes peut ainsi subir une mise en œuvre qui n'est pas tout à fait orthodoxe. Cette mise en œuvre peut évoluer dans ses formes internes ou dans ses pratiques internes avec le support du

dirigeant. Dans ce cas, le cadre général de la GRH et de l'organisation du travail reste la référence mais leur mise en œuvre fait l'objet d'ajustements plus ou moins orthodoxes.

Ainsi, madame KAH, numéro deux d'une grosse administration de conclure : « *On est dans un carcan, on essaie de trouver des échappatoires, et je pense avec un objectif louable...[...]* ***Cela laisse sous-entendre qu'il y a une marge existante ? Il y a toujours de la marge. C'est le principe des règles, il y a toujours des marges*** ».

Il peut aussi s'agir pour le dirigeant d'autoriser (voire d'inciter) une interprétation large et souple de la règle si elle est en discordance avec ses objectifs, jusqu'à encourager, dans certains cas, son contournement. Certaines incohérences ou contradictions des dispositifs existants sont solutionnées par des ajustements plus ou moins transgressifs et incrémentaux, variantes du modèle en place. Ceci constitue une véritable évolution progressive des pratiques et règles.

Dans certains cas, les dirigeants développant cette approche ne souhaitent pas enfreindre la lettre des règles de GRH mais acceptent occasionnellement d'en enfreindre l'esprit. Ils disent faire ceci pour le bien de l'organisation et régulièrement parce qu'ils estiment qu'ils n'ont pas le choix. Ce que nous avons recueilli comme information nous montre qu'il s'agit de pratiques de contournement ou de transgressions de la règle dans une marge qu'ils acceptent et promeuvent parce qu'ils la trouvent légitime.

Monsieur MDB, dirigeant d'administration : « *On n'est pas suicidaire. Si on n'est pas d'accord avec l'esprit, on ne va pas respecter l'esprit, on va, au contraire, contourner dans ce sens-là, mais en respectant la forme, c.-à-d., on va ouvrir certains postes, à certains endroits et pas d'autres à d'autres endroits ou des choses comme ça* ».

Ou sur la même problématique et une pratique de contournement apparemment généralisée dans le secteur, madame DAC, dirigeant d'administration : « ***Avez-vous des contractuels qui essaient de devenir statutaires ? Bien sûr, on les encourage à passer tous les examens. Chez vous ou ailleurs ? Partout, et quand ils réussissent quelque part, on essaie de les récupérer. Comme tout le monde ! Et ça marche ! Je pense qu'en termes de légalité, c'est extrêmement légal de faire ça, mais en termes de philosophie du système réglementaire... ? C'est de la tactique ? En effet, il y a une certaine déviance... On a fait un examen de juriste tout récemment, on a toute une réserve de recrutement et je n'arrête pas d'avoir des demandes (d'autres institutions) pour aller puiser dans la réserve... Nous aussi on fait la même chose...*** ».

Une certaine volonté de respecter la forme des règles concernées est régulièrement évoquée. Par contre, un dirigeant atypique qui prône un changement continu marque qu'il faut enfreindre certaines règles parce qu'elles ne sont pas acceptables pour lui. Il s'agit de règles ou de dispositifs très précis(es) envers lequel(le)s il présente un discours de non-respect auprès de ses collaborateurs.

ii. L'approche de type « radical »

Une seconde approche du changement rencontrée concerne le dirigeant public qui opte pour un changement de modèle d'organisation du travail et de GRH plus global, lorsque trop d'éléments du contexte (interne et externe) sont en inadéquation avec les objectifs du dirigeant pour l'organisation ou lorsque trop de règles (internes et externes) sont, selon lui, en opposition avec les besoins de l'organisation. Les ajustements par petits pas ne semblent plus suffire. Atteindre ses objectifs et sortir au maximum des contradictions de règles sont des arguments mis en avant : « Lorsque ça ne va pas, il faut remettre en question le système et en changer ». Les normes, règles et dispositifs d'organisation du travail et de GRH ne répondent plus suffisamment aux besoins et il faut non seulement changer les règles, mais aussi le cadre général dans lequel elles s'inscrivent, ou tout du moins, une partie importante de celui-ci (un ensemble de règles qui constituent un (sous)-cadre de référence). Ces règles et dispositifs « à modifier radicalement » sont externes et internes. En clair, le dirigeant qui développe cette approche souhaite redéfinir de nouvelles règles du jeu et essaie de créer une rupture avec l'existant. Un fondement de cette approche réside, d'une part, dans sa recherche de cohérence entre les différents dispositifs et règles de l'organisation et les objectifs (stratégiques) de celle-ci et, d'autre part, dans la volonté du dirigeant de changer en profondeur ce qui est en contradiction avec cette cohérence.

Cette approche est une approche plutôt exceptionnelle mais aussi très nettement démarquée des autres.

Monsieur VAK, dirigeant d'administration : « *Mais nous vivons dans un certain cadre ... C'est faux. Oui, dans un cadre inadapté ... Voilà. Vous devez donc changer ce cadre ! Si, dans cette organisation, j'avais toujours pensé ainsi, rien n'aurait changé* ».

Et lorsque le changement radical n'est pas possible, ou pas encore (totalement) réalisé, l'approche de ce dirigeant prône une certaine déviance aux règles organisationnelles et de GRH qui sont, selon lui, inacceptables. Lorsqu'une règle entre par exemple en contradiction avec ses objectifs stratégiques pour l'organisation ou sur sa ligne opérationnelle pour les atteindre, alors la règle qui peut être modifiée le sera, sinon elle sera contournée et celle qui ne peut être contournée ne sera tout simplement pas respectée. Ceci induit clairement que le non-respect de telles règles ne sera, en principe, pas sanctionné.

Cette approche ne souhaite aucun compromis et prône le non-respect des règles qui s'opposent à la « bonne » gestion de l'institution et en particulier, dans les discours recueillis, de certaines règles empreintes de trop de formalisme ou jugées en contradiction avec les objectifs du dirigeant pour l'organisation (objectifs stratégiques, de performance, etc.). Des suggestions d'alternatives sont parfois proposées par le dirigeant ou tout du moins, certains principes qui définissent l'orientation souhaitée pour les travailleurs.

Cette approche peut concerner des cas très spécifiques, comme l'évoque madame VAJ, DRH d'une administration : « *La législation en matière de congé d'allaitement, c'est le truc le plus débile qui existe. Ça a été écrit par un homme qui ne sait pas ce que c'est. C'est impossible de*

respecter l'esprit de la loi, moi j'ai dit aux collaboratrices et aux syndicats ici : « je me fous de ce qui est dit dans la loi, vous allez simplement déclarer le fait que vous voulez prendre un congé d'allaitement. Je n'ai pas besoin des attestations mensuelles telles que demandées par la loi, je ne veux pas vous faire perdre votre temps. Je ne bloque pas votre congé à 7 mois parce que c'est votre décision du moment d'allaiter plus longtemps et s'il y a le moindre souci, c'est moi qui l'assume ». On observe en sus que dans ce cas, la direction, dans son rôle de contrôle, ne prend pas les initiatives nécessaires à l'exercice de la contrainte : ni contrôle, ni sanction. Cela laisse naturellement des possibilités de développer des pratiques différentes par rapport à ce que la règle orthodoxe définit.

Dans la même approche, monsieur VAK, dirigeant d'une administration, n'entend pas appliquer de sanction sur une règle externe qu'il enfreint lui-même sciemment mais qui implique néanmoins un risque au niveau du contrôle de la régulation externe à l'organisation : **[Parlant d'une procédure de recrutement]** *« Est-ce que c'est autorisé ? » Non, ce n'est pas permis et vous devez donc réfléchir à une autre manière de faire. Mais est-ce que l'organisme recruteur peut faire cela ? Non. J'ai fait ça mais après, toute la procédure se déroule via l'organisme recruteur. Mais c'est justement là où nous ne pouvons pas nous laisser avoir. Car ils utilisent encore les normes d'il y a 20 ans. Et vous ne pouvez pas dire « la loi ne le permet pas ». Cela ne m'intéresse pas. Personne ne m'a jeté en prison. Que du contraire... Les gens disent « c'est un moyen moderne de recruter ». Mais si ce n'est pas légal, quelqu'un ne pourrait-il pas contester tout cela devant un tribunal ? Qu'il le fasse... Et si votre nouvelle secrétaire venait à perdre son job ? Non. Ils peuvent essayer... mais je continuerai ! [...] Mais vous devez agir à l'intérieur du cadre... Vous devez agir en dehors des champs fixés et il arrive parfois qu'il faille enfreindre les règles. Vous ne pouvez pas faire autrement. Vous devez le faire aussi. J'ai toutefois l'impression que certains managers font cela. Ils ne le disent pas parce qu'ils ne peuvent pas... On ne peut pas mais moi je le dis. Mais je dis aussi quelles sont les règles que je ne souhaite pas enfreindre ».* Il est ici également intéressant de noter le caractère potentiellement ciblé des règles ou dispositifs qui peuvent être enfreint(e)s. Les dirigeants, dans cette approche, présentent un discours clair quant au fait que certaines règles peuvent ou doivent changer ou être enfreintes. Notamment, sur le terrain, les discours avancent que les priorités stratégiques de l'organisation priment sur diverses règles d'organisation et de GRH lorsqu'elles entrent en conflit. Pour autant que nous avons pu le constater, il s'agit ici de soutenir la déviance positive (au sens de Heckert et Heckert, 2002).

Dans une certaine mesure, nous percevons que le discours de déviance est présent pour soutenir l'envie de changement qui remet en question le cadre de référence présent en matière de GRH et d'organisation du travail. Le discours est en quelque sorte : *« Puisque le cadre ne répond plus à nos attentes, il faut en changer et le besoin de changement est si fort qu'il ne faut pas attendre et dévier des règles qui nous posent problème ».*

Dans cet esprit, monsieur BAA, DRH d'une administration, se souvient de son précédent dirigeant : *« Monsieur RST, lui c'était : ' il y a les règles mais le plus important c'est la lecture que j'en ai !' et donc il y avait des trucs qu'il n'appliquait pas du tout, et il le disait :*

‘Ça, je ne fais pas !’. Il disait au directeur du personnel : ‘Tu n’appliques pas cette règle, elle est inique, je ne veux pas qu’on l’applique’. Par exemple, quand il y avait parfois des différences entre les contractuels et les statutaires, il disait, c’est la même chose pour tout le monde ! ».

Il convient finalement de noter que nous n’avons pas rencontré de dirigeant mettant en avant le non-respect de règles avec une intention d’aller contre l’intérêt de l’organisation. Ceci n’est, d’une part, pas étonnant car un tel aveu pourrait être délicat et il n’est pas rare qu’un interviewé apporte des réponses socialement désirables. D’autre part, ces comportements entrent dans la sphère des déviances négatives qui ne font pas partie du cadre de la présente étude.

Cette approche de dirigeant se caractérise par une opposition frontale au cadre réglementaire (externe et/ou interne), ou tout du moins à de nombreuses de ses facettes qui relèvent du cadre de référence. Selon le dirigeant, l’alignement entre ces règles et dispositifs et les objectifs recherchés est insuffisant. Le dirigeant développant cette approche prône un changement radical des règles et des dispositifs qui ne rentre pas dans la logique souhaitée. Le changement prôné est interne mais également externe, notamment par rapport aux réglementations et aux normes qui s’imposent à l’organisation.

De plus, il existe une notion de rupture par rapport à l’existant et au poids du passé.

iii. L'approche de type « adaptateur conformiste »

Cette dernière approche type de dirigeant concerne le dirigeant qui, face à certaines pratiques, règles ou dispositifs organisationnels ou de GRH ne prend pas de mesures spécifiques et n'évoque pas, dans ses discours, un souhait de changement. Ceci, soit que l'existant lui convient, soit pour d'autres raisons.

Dans cette approche, le dirigeant présente en outre un discours où il entend appliquer dans sa GRH le prescrit des règles et des normes externes. Ainsi, si cette approche montre certainement une perception d'éléments du contexte en discordance avec les objectifs de l'institution, elle n'accepte de faire évoluer son organisation et sa GRH que de façon orthodoxe dans celui-ci, c'est-à-dire dans le respect du cadre existant et en particulier sa dimension externe. De ce fait, les discours du dirigeant développant cette approche ne sont pas une force d'impulsion de changement. Les éléments qui changent proviennent de changements externes qui contraignent le changement interne. Dans cette approche du dirigeant : lorsque les règles externes de GRH évoluent, l'administration s'y ajuste ; lorsque ces règles ne changent pas, l'organisation adopte une position d'attente et de continuité. Il s'agit en quelque sorte d'une catégorie par défaut, une approche dans laquelle le cadre réglementaire externe et les dispositifs externes sont des éléments qui s'imposent « normalement » au dirigeant public. Et les dirigeants de cette approche abordent le changement en matière d'organisation du travail et de GRH principalement comme un fait extérieur qu'il faut (faire) appliquer en interne et adapter aux réalités de l'organisation. Il s'agit d'un ajustement dans un cadre fixe et plutôt strict. La marge de manœuvre d'évolution ou d'ajustement est donc plus limitée.

Ce discours ne soutient pas particulièrement une grande souplesse d'interprétation ou de contournement de ces règles et aucune remise en question du cadre. Les règles externes concernées doivent, dans les discours, la forme et le fond, faire l'objet d'un respect le plus grand possible. Ceci n'exclut pas une tentative d'ajustement de la règle externe selon les besoins, mais ceci n'est a priori pas le souhait exprimé.

À l'aune du changement d'une seule règle, l'approche développée ici entend le maintien d'une règle GRH en place parce que tout simplement elle convient, qu'elle est légitime ou qu'il n'y a pas de souhait de la modifier. Dans le cas d'une règle externe de GRH, celle-ci correspond aux besoins ou, à tout le moins, est jugée légitime ou impérative. Elle est donc appliquée de la façon la plus conforme possible.

Dans cette approche, le discours du dirigeant est d'adopter la règle ou le dispositif externe de façon orthodoxe. Aussi peut-il être question de veiller à l'application de ces règles et l'exercice de la contrainte en est affecté (par exemple, le service HRM veillera à la bonne application de la règle). Il semble que pour les dirigeants prônant cette approche orthodoxe, la marge de changement des règles, des dispositifs et des pratiques concernés au sein de l'organisation est plutôt réduite.

L'expression d'un dirigeant particulier nous laisse à penser que son approche, dans une grosse organisation, doit être la plus orthodoxe à la règle possible car cela permet de légitimer une certaine égalité de traitement entre agents et d'éviter la critique d'être parfois subjective voire partisane envers des agents en particulier.

On entend ainsi, monsieur BAB, DRH dans un grande administration : « *Est-ce que vous voyez le service HRM comme le garant des règles en matière de recrutement, de promotion ? Oui, cela me paraît évident.* ».

Ou alors, monsieur BAA, DRH dans une autre grande administration, évoquant son dirigeant et parlant tout d'abord de dispositifs organisationnels particuliers pour ensuite généraliser : « *Dire que c'est un grand partisan du système d'évaluation actuel, certainement pas ! Autant il n'est pas pour. Mais par contre, c'est le premier, il est toujours dans les temps. C'est un système de cascade, il fait tous ses entretiens dans les temps, il est l'exemple ! Son mot d'ordre est qu'il faut respecter la règle disons, la norme, les pratiques, et en évaluation, et en promotion. Pour tout, ça doit être parfaitement net, tout doit être nickel au niveau réglementaire et motivé, surtout la motivation. Et pourquoi ? Parce qu'on ne peut pas jouer avec les droits des gens, c'est ça le problème. Ce n'est pas nous qui avons inventé ça, mais si on ne le fait pas bien et si un jour... Nos tutelles qu'on a... Il y aura bien un jour la cour des comptes qui viendra et qu'on découvre... Ce sont les agents qui vont être victimes et à la fin c'est lui qui va être responsable. Il met en cause sa responsabilité aussi. On peut chercher, il n'y a plus rien [hors des règles] ».*

Et de continuer : « *Historiquement ici, et dans d'autres organisations, il y a des marges de manœuvre, des libertés qui étaient appliquées ici et ailleurs, et encore maintenant.... Non, ici, il n'y a plus rien qu'on ne puisse pas justifier, plus rien qu'on ne puisse pas montrer. Il ne voit pas le besoin de ça [les prises de liberté et l'usage des marges de manœuvre] Monsieur JKL, c'est vraiment pas sa demande. Et moi, personnellement, je ne suis pas un réglementaire, tout le monde le sait, mais comme il y a une réglementation... je la respecte ».*

3. Étude de cas : une innovation organisationnelle radicale dans la fonction publique belge

Dans ce chapitre, nous exposons l'étude de ce cas de changement organisationnel radical que nous avons rencontré avant d'en faire l'analyse dans les chapitres suivants.

3.1. Introduction

Le cas que nous présentons concerne une innovation organisationnelle au sein d'un ministère de l'administration fédérale belge, que nous appelons « le Ministère ». Si ce chapitre a pour objet d'en faire une présentation et une analyse élaborées, nous donnons néanmoins dès à présent (dans l'encadré situé ci-après) les grandes lignes de ce cas dans un résumé de manière à en faciliter la compréhension.

Concernant cette étude de cas au sein du Ministère, nous rappelons que nos entretiens ont eu lieu d'avril 2013 à octobre 2013. Nous avons réalisé 30 entretiens semi-directifs sur la base de quatre grilles d'entretiens structurées. Nous avons veillé à rencontrer une certaine variété d'acteurs internes au Ministère, ceci, en termes de niveau hiérarchique, d'implication dans le projet (dirigeant, membre du groupe de projet, simple collaborateur), de différentes fonctions (responsable, simple travailleur, directeur), de différents services, de différents niveaux, de sexes et de régimes linguistiques différents (annexes 2 et 3).

L'analyse de cas d'innovation organisationnelle radicale au sein du Ministère que nous présentons ici se structure selon une double approche.

D'une part, nous adoptons une approche chronologique et distinguons trois phases spécifiques du changement. La première concerne la préparation du changement qui a débuté fin 2006 et s'est terminée en décembre 2008. Nous appelons cette phase « avant le big-bang ». À ce moment, arrive la deuxième phase : le déménagement dans le nouveau bâtiment et la mise en place de nouveaux dispositifs organisationnels sur un laps de temps très court (quelques mois). Nous appelons cette phase le « big-bang ». Finalement, nous présentons la période qui a suivi le « big-bang » et qui a vu la maturation de la mise en pratique du changement et sa diffusion (d'environ mi-2009 à courant 2013).

D'autre part, nous abordons le changement selon le méta-cadre d'analyse contextualiste (Pettigrew, 1985) et son triptyque contenu-contexte-processus, chacune des facettes du changement étant développée dans chaque phase de temps.

Afin d'illustrer notre propos par la présentation de données de terrain complémentaires, nous proposons en annexe (annexe 15) quelques articles de presse significatifs concernant l'une ou l'autre facette du changement au sein du Ministère. Nous adjoignons en sus, sur diverses thématiques, certains segments d'interviews que nous avons repris dans notre construction de « nœuds » dans l'application NVIVO 11 (annexes 16 à 21). Ces thématiques concernent les motivations du projet de changement, l'autonomie au niveau des temps de travail, la communication sur le projet de changement, l'hétérogénéité des pratiques organisationnelles,

les organisations syndicales dans le projet de changement et les commentaires sur les « chefs » dans le changement au sein du Ministère.

Nous noterons également qu'une présentation synthétique du contexte institutionnel des administrations publiques fédérale belge est présentée dans l'annexe 4.

A des fins d'illustrations, divers documents concernant le Ministère et son innovation sont joints dans les annexes 5 à 7 et 9 à 13. Il faut noter que nous avons joints ici les rapports annuels du Ministère sur la période étudiée (du bigbang à la période de nos entretiens) mais que après 2014, il n'existe plus de rapport annuel pour le Ministère.

L'annexe 14 reprend une convention de télétravail d'un travailleur fictif du Ministère à titre d'illustration.

Cas d'une innovation organisationnelle radicale au sein du Ministère : quelques éléments de contexte et de contenu

Dans un contexte belge qui suit la réforme « Copernic » du début des années 2000, inspirée de la vague du Nouveau Management Public, nous avons étudié un changement organisationnel radical au sein d'une institution publique que nous appellerons le « Ministère ». Celui-ci décide, sous l'impulsion de son management et à l'occasion d'un déménagement, de passer « en un seul jour » de janvier 2009, d'un modèle d'organisation du travail à un autre.

Ce modèle développé au sein d'une administration est une innovation dont le Ministère est pionnier. Dans les années qui suivirent, ce modèle organisationnel s'est diffusé au sein du champ organisationnel du Ministère, à savoir la fonction publique fédérale belge.

Le contenu du changement, organisé sous forme de projet, est le développement d'une nouvelle forme d'organisation du travail et de gestion des ressources humaines inspirée du NWoW. Dans ce système, l'organisation du travail et la GRH évoluent principalement vers davantage d'autonomie et de responsabilisation du travailleur, une véritable participation de celui-ci dans la conception de son travail et une GRH de proximité plus individualisante. Par exemple, le travailleur est désormais évalué sur la réalisation d'objectifs individuels et d'équipe fixés antérieurement. Dans une conception des lieux et temps de travail complètement revisités, le fonctionnaire n'a plus de bureau personnel et travaille dans un environnement « dynamique » ou « Dynamic Office (DO) », c'est-à-dire une organisation de l'espace de travail où le travailleur n'a plus de place attribuée et choisit son lieu de travail de façon dynamique en fonction des tâches qu'il doit réaliser (par exemple faire une réunion, un entretien confidentiel, un travail qui demande de la concentration, etc.).

Par ailleurs, s'il le choisit, l'agent n'a plus l'obligation de pointer son temps de travail et a la possibilité de prester jusqu'à trois jours de télétravail par semaine. Le leitmotiv sous-jacent est : le travailleur est le plus apte à choisir comment, quand et où il travaille.

Finalement, en termes de transformation de la culture d'organisation, l'accent est mis sur l'importance du client et du résultat plutôt que sur la présence au travail, sur l'esprit d'équipe et les résultats d'équipe, sur la prise de responsabilités et d'initiatives.

3.2. Phase 1 : avant le « big-bang »

Cette première phase que nous décrivons et analysons au sein du Ministère commence en 2006 avec l'émergence des premières idées concernant le projet d'un changement d'organisation du travail et de la GRH, pour aller jusqu'au moment du déménagement vers les nouveaux locaux début 2009 et la mise en place des nouveaux dispositifs organisationnels.

3.2.1. *Les contextes du changement*

i. Le contexte externe

Au moment où les porteurs du projet de changement commencent à discuter en petit groupe de leur réforme de l'organisation du travail et de la GRH au sein du Ministère, le contexte externe de ce dernier est caractérisé par trois dimensions spécifiques :

- Un contexte particulier suivant directement la réforme « Copernic », version belge de la vague du Nouveau Management Public « NMP » (comme toute la fonction publique fédérale belge) ;
- Un contexte budgétaire tendu dans toutes les administrations publiques ;
- La perception d'un marché de l'emploi difficile, a fortiori pour la fonction publique.

Un cadre post-Copernic commun aux institutions publiques belges

Le grand mouvement de modernisation de l'administration publique fédérale belge inspiré des principes du Nouveau Management Public « NMP » porte le nom de Copernic. Ce vaste projet de réforme a été mis en œuvre dans les années 1999-2004. Parmi les principales dimensions de la réforme belge, on trouve une vision moderne de la gestion des ressources humaines (stratégies, compétences et satisfaction du personnel), une nouvelle culture de management (gestionnaires mandataires, indépendance budgétaire, responsabilisation, importance de la communication et de l'évaluation), et la promotion des nouvelles méthodes de travail (Göranson, 2010 ; de Visscher, 2004 et SPF P&O, 2002). En particulier, il est accordé plus d'attention au contenu et au poids de la fonction du travailleur et les compétences occupent une place centrale (Ministère P&O, 2002), ceci s'inscrivant totalement dans la perspective plus générale du NMP de donner plus d'autonomie, de compétences, de flexibilité et de responsabilités aux fonctionnaires et à leurs dirigeants. Une explication plus complète de la réforme du NMP en Belgique est présentée dans l'encadré ci-après.

La réforme du NMP en Belgique

Dans son contexte politique, culturel et légal propre, la Belgique a aussi procédé à ses réformes de l'administration publique dans la lignée des autres réformes inspirées du NMP. Le grand mouvement de modernisation de l'administration publique fédérale belge inspiré des principes du Nouveau Management Public porte le nom de « Copernic ». Ce vaste projet de réforme a vu le jour dans les années 1999-2003. Pollitt et Bouckaert (2011), qui ont analysé la réforme belge, précisent que cette dernière est clairement en lien avec les réformes constitutionnelles du pays, et en particulier avec le transfert de nombreuses compétences aux

Régions. Ainsi, la réforme de l'administration fédérale a été influencée par la réforme de la région flamande, elle-même plutôt inspirée des principes du NMP et des réformes anglo-saxonnes qui l'ont initiée (ceci à l'inverse de la Région wallonne qui a développé une stratégie plutôt inspirée du modèle français) (Pollitt et Bouckaert, 2011). De façon générale, la réforme fédérale avait pour objectif de rendre les services publics plus efficaces, efficaces et réactifs.

Plus spécifiquement, la réforme Copernic a été basée sur 4 trajectoires principales (SPF P&O, 2002, ; Göranson, 2010) :

- Une GRH moderne : des top-managers sélectionnés par des processus issus du secteur privé (« assesment ») et nommés pour un mandat de 6 ans, création de cellules de GRH dans les ministères, mise en place de nouveaux systèmes d'évaluation et de rémunération, de gestion des carrières. La formation devient une priorité.

- Une restructuration des ministères

- Une mise en place de systèmes de contrôle et de gestion budgétaire (dont la création de services d'audit interne)

- Une communication renouée, tant interne (entre fonctionnaires) qu'externe (vers les citoyens).

Il n'y a pas eu, en Belgique, de remise en question fondamentale du rôle et de l'échelle de la fonction publique comme ce fut le cas dans d'autres pays où le débat sur la privatisation fut plus important.

En Belgique, dans le cadre de la réforme Copernic, l'accent a clairement été mis sur la modernisation des ressources humaines et de l'organisation du travail. Parmi les principales dimensions de la réforme belge, on trouve ainsi une vision moderne de la gestion des ressources humaines (stratégies, compétences et satisfaction du personnel), une nouvelle culture de management (gestionnaires mandataires, indépendance budgétaire, importance de la communication et de l'évaluation), et la promotion des nouvelles méthodes de travail (Göranson, 2010 ; de Visscher, 2004 et SPF P&O, 2002). En particulier, il est accordé plus d'attention au contenu et au poids de la fonction et les compétences y occupent une place centrale (SPF P&O, 2002). La thématique de la responsabilisation est présente. Le modèle belge de réforme inspiré du NMP a développé ainsi ses spécificités (Pollitt et Bouckaert, 2011). Cependant, si les premières années de la réforme ont amené des changements importants, le changement de ministre responsable pour la fonction publique a cassé toute dynamique globale et a eu pour conséquence une poursuite de la réforme par à-coups limités et incrémentaux. Un exemple de cela est l'affinage progressif en ce qui concerne le recrutement, le mandat des dirigeants, les marchés publics ou la formation. Ces auteurs avancent même qu'une certaine cohérence a d'ailleurs été perdue.

La réforme, outre qu'elle ne fut pas poursuivie par les gouvernements suivants, sauf sur des points ponctuels, a également conduit à de nombreuses résistances, notamment régulièrement attribuées à une stratégie de mise en place venant du top et étant imposée à la base dans un environnement dans lequel les syndicats sont puissants (Pollitt et Bouckaert, 2011). Varone et De Visscher (2004) avancent que de la théorie à la pratique, des mesures envisagées aux

actions effectivement réalisées, il y a bien souvent un grand pas et que ceci vient notamment du fait que l'appropriation de la réforme Copernic par les dirigeants publics et leur administration fut variable, et dans le temps et dans la mise en œuvre (Varone et de Visscher, 2004).

Ainsi, la mise en pratique réelle de toutes les facettes initialement prévues ne fut pas totale et pour beaucoup d'aspects, la mise en œuvre fut longue et hétérogène. Elle fut dans de nombreux cas le fruit d'initiatives locales, souvent ad-hoc (Pollitt et Bouckaert, 2011).

Le champ organisationnel du Ministère est la fonction publique fédérale belge¹⁰. En ce qui concerne les dispositifs organisationnels et les pratiques de GRH qui y existent, on peut aisément faire l'hypothèse que divers principes, dispositifs et structures sont institutionnalisés. Certains sont probablement issus du modèle bureaucratique et d'autres sont issus de principes empruntés au NMP. En particulier, au moment du changement étudié, certains éléments issus du NMP sont régulièrement évoqués par le management ou les travailleurs rencontrés. Du fait de leur récurrence dans nos entretiens, il est fort probable que certains d'entre eux revêtent un caractère institutionnalisé. Il s'agit par exemple de la nécessité pour une administration d'être efficiente, peu coûteuse, orientée vers son service aux usagers, qui tient compte de la satisfaction de son personnel et qui s'engage à atteindre certains résultats (rapportés et mesurés). Ces éléments semblent en tout cas revêtir une importance certaine dans le chef de nombreux fonctionnaires et gestionnaires d'administration.

Comme dans tout changement organisationnel, l'arrivée de Copernic fut caractérisée par une phase de transition et de changements, une hybridation des pratiques et certains conflits de normes. Ainsi, l'appropriation de la réforme Copernic par les top-managers publics et leurs administrations fut variable, et dans le temps et dans la mise en œuvre (de Visscher, 2004). On observe ainsi que la vague de changement n'est pas encore totalement implémentée et de nombreuses règles (notamment bureaucratiques) préalables aux réformes continuent de coexister, parfois de manière conflictuelle avec de nouvelles. Dans la pratique, un certain nombre de principes mis en avant dans la réforme Copernic n'ont finalement que peu été suivis d'une mise en œuvre pratique (De Visscher et Randour, 2010). C'est notamment le cas dans les ministères au niveau de l'autonomisation, de la responsabilisation des administrations, des fonctionnaires ou encore de la flexibilisation de certaines règles qui ont vu des avancées mais pour lesquelles il reste certainement des marges de progression. Cette perception se confirme sur le terrain.

¹⁰ Il s'agit, en 2013, de quatorze Services publics fédéraux verticaux (10) et horizontaux (4) (qui sont en fait les anciens ministères), quatre Services publics de Programmation (SPP) et une quinzaine d'Institutions publiques de Sécurité sociale (IPSS).

Un contexte budgétaire tendu et incertain

Depuis le début des années 2000 et la réforme Copernic, une certaine pression se fait sentir sur les institutions publiques en termes budgétaires. En particulier, l'ombre d'économies budgétaires importantes plane sur la fonction publique et l'exigence de recherche de plus d'efficacité se fait de plus en plus forte (Conseil des Ministres, Budget de l'État, Budgets de gestion, 2010-2017). Sur la dernière décennie, des économies linéaires ont régulièrement été imposées aux administrations.

Un marché du travail perçu comme difficile

Les marchés de l'emploi sont devenus plus compétitifs que jamais et il n'est par conséquent pas facile d'attirer les bons profils au sein des administrations. À cette époque est-il ainsi question, dans certains magazines managériaux, de « War for Talents » que devront engager les managers afin de pouvoir recruter les « meilleurs talents » devenus rares sur le marché de l'emploi. Ceci est dû au changement démographique qui voit, à la fois la diminution de l'offre de travail sur le marché (principalement due au baby-boom) et la demande croissante de collaborateurs talentueux. Certaines statistiques belges (Auwers et al, 2012) montrent en outre qu'à l'horizon 2013/2014, le nombre d'entrants sur le marché du travail devient inférieur au nombre de sortants, ce qui pourrait conduire à une raréfaction des ressources humaines et, a fortiori, des ressources qualifiées. Monsieur FX, Président du Ministère exprime ses craintes : « *Nous sommes confrontés à une pénurie sur le marché de l'emploi ainsi qu'à la génération 2000 qui est très bien formée et qui ne veut pas avoir à faire à des employeurs qui, pour la plupart, vous disent quand travailler, où travailler et comment travailler car au final, cette génération est mieux formée que nous !* ». Ou encore « *il y a moins de gens bien formés sur le marché de l'emploi. [...] En d'autres termes, entre aujourd'hui et 2020, nous manquerons sur le marché du travail d'énormément de personnes qui sont nécessaires à l'économie du savoir [...] Nous sommes en effet occupés avec cette économie du savoir car c'est de ce type de personnes dont nous avons besoin* »¹¹.

¹¹ “Er komen minder goed opgeleide mensen op de arbeidsmarkt. [...] Dus met andere woorden komt er tussen nu en 2020 een enorm tekort op de arbeidsmarkt aan mensen die in de kenniseconomie. [...] Maar wij zijn bezig met de kenniseconomie. Wij hebben die soort mensen nodig”.

ii. Le contexte interne

Le Ministère

Au moment de notre étude, le « Ministère » occupe environ 1300 collaborateurs, majoritairement centralisés à Bruxelles. De façon générale, les missions du Ministère sont l'élaboration de politiques publiques, divers services aux usagers et un important service d'inspection (principalement des entreprises).

Le Ministère a été fondé en 2002 après la dé-fusion d'une entité plus grande en deux parties. Cela a eu lieu à la suite de la scission non seulement des missions de cette entité, mais aussi des moyens en personnel et de fonctionnement y afférents (Auwers et Van Massenhove, 2011). À partir de ce moment, le nouveau Ministère a dû essayer de (re)gagner sa place dans le paysage administratif fédéral de Belgique. Après une phase de repositionnement stratégique puis de réorganisation des processus (dans la logique de réduire et de contrôler les risques stratégiques), le Ministère tente de se construire une identité commune. Il faut dire que le Ministère est davantage considéré comme une addition de services indépendants que comme une organisation unique. D'ailleurs, les services du Ministère, à cette époque, sont localisés dans quatre bâtiments différents et l'organisation du travail et la GRH sont surtout caractérisées par une certaine hétérogénéité. De manière générale, ces dernières sont empreintes de restes de bureaucratie avec des touches aussi variables que diverses de responsabilisation et de recherche d'efficience (systèmes formels d'évaluation, plans d'administration, etc.). La gestion des ressources humaines y est majoritairement centralisée et impersonnelle.

Tant les missions que les métiers et finalement l'organisation des activités composant le Ministère sont très hétérogènes. Prenons trois services représentatifs (sur les six existants) :

Le service « services aux citoyens »

Ce service est celui qui occupe le plus de travailleurs au sein du Ministère (environ 400 travailleurs au moment de l'étude). Sa mission principale comprend la constitution et le traitement de dossiers ainsi que le paiement d'allocations à certains usagers (citoyens). Il octroie également diverses attestations et documents officiels. Finalement, il informe les usagers de leurs droits. Ce service est centralisé à Bruxelles. Selon certains travailleurs qui y étaient affectés à l'époque, l'organisation de ce service avant le changement d'organisation du travail est plutôt bureaucratique et hiérarchisée. Le personnel y est spécialisé et peu qualifié. Il existe une division forte entre la conception du travail et l'exécution du travail. Les tâches sont routinières et pour partie informatisées. Avant le changement organisationnel, les délais de traitement des dossiers étaient particulièrement longs (proches d'un an).

Monsieur AG, directeur du « service au citoyen » : *« Ici, c'est un processus papier où, en fait, les gens travaillent à la chaîne. Tous les jours, on reçoit à peu près 20 000 documents dans un processus papier traditionnel, et pour les traiter, beaucoup de petites mains, la moitié étant des niveaux C et D. Le traitement papier demande énormément de petites mains... mais en fait, un travail à la chaîne, vous avez la personne qui apporte et la personne qui ouvre les*

documents, la personne qui les encode manuellement, la personne qui vérifie, la personne qui demande les renseignements. Ce sont des bureaux, des services de 100 personnes, avec le chef, le sous-chef, etc. ».

Le service « inspection des entreprises »

Ce service contrôle la bonne application de certaines législations concernant les entreprises (du petit commerçant aux grandes entreprises). Dans certains cas, il fait procéder à la récupération de cotisations non payées et à l'imposition d'amendes. Il occupe un peu plus de 300 personnes au moment de notre étude.

Hormis un support administratif limité, ce service est majoritairement composé d'inspecteurs. Les inspecteurs sont des experts, ils sillonnent le pays et peuvent travailler de chez eux. Ils sont tenus à un cadre déontologique particulier. Étant donné l'importance de leur travail, ils disposent de nombreux avantages (horaires ou financiers notamment). La flexibilité horaire est courante pour réaliser des contrôles au moment le plus judicieux. Les inspecteurs sont peu présents dans les locaux de l'administration où ils s'y coordonnent ou travaillent sur des dossiers collectifs.

C'est une division importante parce qu'elle récupère de l'argent pour le budget de l'État. Elle est très structurée, le rapportage y est très développé, notamment en matière de suivi des dossiers. Malgré une flexibilité horaire, chaque minute consacrée à un dossier doit être rapportée sur une application informatique ancienne par un processus jugé fastidieux afin de pouvoir calculer systématiquement les rendements des inspecteurs. C'est une division puissante dont le directeur est craint et respecté. Il arrive tous les jours le premier au travail pour le quitter parmi les derniers. Son style de gestion est, selon les entretiens, autoritaire et très cadré. Ainsi, d'un côté, les inspecteurs disposent d'un pouvoir et d'une autonomie très importante, mais d'un autre côté, ils fonctionnent dans un cadre très contrôlé.

« Il y a des inspecteurs et des contrôleurs qui télétravaillent depuis la nuit des temps, qui n'ont pas de bureau, qui circulent en permanence et qui, eux, ont depuis toujours travaillé avec des résultats. On avait déjà un système orienté résultats, avec une « balance scorecard », etc., qui avait été mis en place », précise monsieur BH, directeur du « service d'inspection des entreprises ».

Service « politiques publiques »

Pour ce service, il s'agit d'apporter une aide au monde politique (ministres et leurs cabinets) en termes de politiques publiques et de réglementations. Ce service occupe une petite centaine de travailleurs. La majorité des travailleurs sont des experts en relation régulière avec les cabinets ministériels pour qui ils travaillent. Une certaine réactivité et souplesse horaire est attendue de ces travailleurs qui doivent, dans une certaine mesure, suivre le rythme du monde politique. Une certaine présence physique est aussi attendue dans certaines occasions et, par exemple, pour participer à des réunions décidées au pied levé.

Monsieur CC, directeur du service « politique publique » développe : « *Comme je l'ai expliqué, les services de conceptions avec notre Ministre... Ces gens-là sont très sollicités. A tout moment ! Ils doivent être disponibles et c'est assez incroyable mais je dirais tout le temps parce qu'on reçoit des coups de fil... C'est le régime cabinet. C'est assez anormal. Ça n'existe que chez nous. [...] C'est une autre mentalité... De toute façon, dans ce service-là, il faut qu'ils soient disponibles et la collaboration est très importante et de ce fait ! Là, il est important d'être sur place !* ».

Certains dirigeants du Ministère et la réforme Copernic

Les deux principaux protagonistes du projet de changement au sein du Ministère (le Président du Ministère et le directeur responsable du programme de changement) avaient joué un rôle important dans l'instauration de la réforme de la fonction publique fédérale belge « Copernic ». Ils en avaient été des partisans (parmi d'autres) dans des emplois précédents au sein de cabinets ministériels associés à sa conception et à sa mise en œuvre. Il faut savoir que la réforme n'est pas allée aussi loin dans la mise en œuvre de ce que certains de ses partisans avaient souhaité et il restait sans aucun doute un goût de chantier inachevé. Monsieur FX, Président, soutient d'ailleurs : « *Les points de départ de Copernic étaient très bons. Bien trop vite, les porteurs de Copernic ont été mis de côté et sont alors venus des gens qui ont tout fait pour casser Copernic* ». ¹²

Une question sous-jacente était d'ailleurs de savoir si l'administration publique belge était capable de changer et de sortir d'une certaine organisation bureaucratique. Il est vrai également que diverses promesses de la réforme, telles que l'octroi de plus d'autonomie, de compétences, de flexibilité et de responsabilités aux administrations et à leurs travailleurs, n'ont pas été, selon certains responsables du Ministère rencontrés, suffisamment mises en pratique.

Aussi, ces acteurs de la réforme avaient-ils cette perception et probablement l'envie de terminer ce chantier.

Comme le rappelle AG, directeur au sein du Ministère : « *Ce qui est très intéressant [avec le Président et le chef du projet de changement], en fait, ce sont des personnes qui avaient été étroitement associées à la réforme Copernic. Le chef de projet, parce qu'il était au Cabinet du Ministre VX¹³, il a même été son chef de Cabinet, et le Président qui était chef de Cabinet de VY mais aussi associé dans ce cadre [...]. Ce sont des personnes qui, lorsqu'elles présentent le projet de changement, sont toujours dans une vision où il s'agissait de démontrer, en partie, que dans le fond, on pouvait faire les choses autrement. La volonté de faire les choses autrement et d'organiser le fonctionnement de l'administration autrement était très prégnante chez les concepteurs et les promoteurs du projet* » (annexe 16.)

¹² “De uitgangspunten waren zeer goed. Veel te snel zijn de gangmakers van Copernicus opzij gezet en zijn er mensen gekomen die alles gedaan hebben om Copernicus kapot te maken “

¹³ Ministre qui a mis en œuvre la réforme Copernic

Un bâtiment en fin de bail

Le dernier élément qui émerge du contexte interne est la nécessité de devoir déménager à moyen terme (en 2008) du fait de la fin d'un contrat de bail locatif. Diverses options se présentaient pour le Ministère : déménager tout simplement dans un autre bâtiment, profiter de ce déménagement pour regrouper les quatre implantations en une seule ou développer des entités décentralisées (hors Bruxelles) afin de rapprocher les travailleurs de leur domicile et de réduire ainsi les temps de trajet (Van Massenhove, 2010).

3.2.2. Le contenu du projet « N »

i. Généralités

Dans un premier temps, le projet de changement est surtout composé de principes généraux et d'idées. Il ne s'agit pas d'une réalité très tangible. Ainsi, si les grandes lignes du projet sont relativement vite définies, ce que cela signifie sur le terrain reste plutôt très flou et sera développé ultérieurement, au fur et à mesure de l'avancée du projet, c'est-à-dire sur de nombreux mois, voire sur plusieurs années. Ce que confirme Monsieur LK participant au projet *« mais est-ce qu'ils avaient déjà eux-mêmes assez d'informations pour savoir où ils allaient plus concrètement ? C'est aussi une question qu'il faudra poser. A mon avis, je pense qu'ils n'en n'avaient pas au début, ils avaient des grandes lignes... »*. Les idées de base et les principes sont majoritairement inspirés du NWoW et ajustés aux réalités et besoins locaux. Monsieur TY, chef de projet le présente de la façon suivante : *« Oui. Il y avait les 3 axes de base, « vous pouvez décider vous-même où, quand et comment vous travaillez ». Ensuite, j'avais des objectifs qui étaient assez opérationnels et fixes comme « il faut déménager en 2008 », tout le monde doit être capable de faire télétravail, on va supprimer la pointeuse, on va avoir une gestion de plaintes, un protocole orientation client, et aussi il faut communiquer tous ce que l'on fait. Ça, se sont mes lignes directrices »*.

Le projet de changement « N » est alors présenté aux différents acteurs internes et externes de la façon suivante : *« C'est le regroupement complet de tous les collaborateurs de l'administration centrale dans le bâtiment « Finto » rénové, dans un environnement de travail « dynamique » avec une numérisation maximale des informations et des activités, pour une réalisation de nos missions « orientées clients et résultats » »* (Van Massenhove, 2010).

Il s'agit donc de mettre sur pied un grand projet qui gèrerait ces changements stratégiques et prioritaires (Van Massenhove, 2010) :

- Rassembler en un seul lieu toutes les activités localisées à Bruxelles au lieu d'une localisation dans quatre bâtiments différents.
- Changer l'organisation du travail : numérisation accrue des processus, conception des lieux et temps de travail revisités, développement de la gestion de projets transversaux et leurs impacts variés sur l'organisation du travail (mécanismes de coordination, de contrôle, division du travail, etc.).

Les éléments les plus marquants étant que, s'il choisit ce système, le fonctionnaire n'a plus de bureau personnel et travaille dans un environnement « dynamique » qui s'impose à chacun, il n'a plus l'obligation de pointer son temps de travail et peut prester trois jours de télétravail par semaine. Leitmotiv sous-jacent : le travailleur est le plus apte à choisir comment, quand et où il travaille. L'environnement de travail dynamique ou « Dynamic office », est une organisation de l'espace de travail tel que le travailleur n'a plus de place attribuée et qu'il choisit son lieu de travail de façon dynamique, en fonction des tâches qu'il doit réaliser (par exemple faire une réunion, un entretien confidentiel, un travail qui demande de la concentration, etc.). Divers outils de communication à distance sont proposés (softphones, systèmes de messagerie instantanée, médias sociaux internes, etc.). En outre, le travailleur est désormais évalué sur la réalisation d'objectifs individuels et d'équipe fixés antérieurement.

- Inciter les collaborateurs à changer de comportements (une « nouvelle culture d'organisation »), l'accent étant mis sur l'importance du client et du résultat plutôt que sur la présence au travail, sur l'esprit d'équipe et les résultats d'équipe, sur la prise de responsabilités et d'initiatives, sur la confiance et le respect et sur le développement personnel.
- Évoluer en terme de GRH, aller principalement vers davantage d'autonomie et de responsabilisation du travailleur, encourager une véritable participation de celui-ci dans la conception de son travail et développer une GRH de proximité plus individualisante. Par exemple, le travailleur sera désormais évalué sur la réalisation d'objectifs individuels et d'équipe fixés antérieurement et non plus dans une logique de « commandement et contrôle ». Il revient au travailleur lui-même de trouver les solutions aux problèmes qu'il rencontre, à prendre les initiatives nécessaires, etc.

En complément de ceci, certains services (limités) profitent du changement organisationnel et de la numérisation qui lui est liée pour réorganiser leurs processus.

Il faut également dire que le projet est très innovant pour le secteur public et il n'y a pas vraiment de modèle comparable duquel s'inspirer. TY, chef de projet le constate notamment avec la difficulté de trouver un consultant qui peut les aider : « *mais le consultant sur l'aspect culture, orientation « résultats », après un an, ce n'était pas utile. On était tellement novateur...* ». Bien sûr, le télétravail existe ainsi que des expériences de DO tout comme des pratiques de responsabilisation, mais la combinaison des différents dispositifs et principes est tout à fait novatrice dans la fonction publique belge.

ii. Ampleur du projet

Le projet est perçu comme étant très novateur et ambitieux car il se démarque fortement de l'organisation du travail et de la culture d'organisation effectivement présente à ce moment-là au sein de l'administration fédérale belge en général et du Ministère en particulier. Ce changement est en outre un changement très important pour le Ministère dont il a profondément et durablement modifié l'organisation du travail.

En termes de gestion du projet de changement, la direction du Ministère a investi beaucoup d'efforts et de ressources pendant plusieurs années afin de garantir la réalisation de ses objectifs. Plus de deux cents collaborateurs ont participé à la gestion de projet, la communication a été très abondante et les actions d'implication des travailleurs très nombreuses. Un très grand nombre de groupes de travail a fonctionné sur des problématiques très variées, partant de la numérisation à l'aménagement des locaux en passant par la déclinaison des valeurs en comportements concrets. La direction a aussi veillé à ce qu'elle soit un exemple vivant de la nouvelle façon de travailler. Il s'agira par exemple d'autoriser le secrétariat de direction à faire du télétravail intensif ou, pour le Président, de ne plus avoir de bureau individuel, à l'instar de tout le reste du personnel. Des services entiers ont servi de testeurs pour la nouvelle organisation du travail.

En réalité, le programme de changement a été évalué comme prioritaire par rapport à tous les autres projets, reléguant ces derniers au second plan, voire aux oubliettes. Comme le présente de façon assez rude le chef de projet TY : « *Quand ce n'est pas « N », c'est NO !* »

La mise en œuvre du projet « N » s'est étalée sur une période de plusieurs années, de 2006 à environ 2011/12, la fin du programme n'étant pas clairement identifiée. Certaines facettes sont toujours en cours de développement au moment de notre étude et le projet continue de garder une vie propre même au-delà de sa clôture officielle. Les pratiques organisationnelles et autres applications informatiques continuent d'évoluer et de s'ajuster (Van Massenhove, 2010).

Une autre particularité de ce programme de changements est, qu'au-delà d'une période de préparation relativement longue (3 ans), une grande partie des changements ont été opérationnels du jour au lendemain, à la rentrée de janvier 2009. Il s'agissait de profiter du déménagement et du regroupement de l'ensemble des agents centralisés à Bruxelles vers un nouveau bâtiment pour installer ce changement profond d'organisation du travail et de culture organisationnelle.

Les grandes phases du projet sont (Van Massenhove, 2010) :

- septembre 2006 : décision du conseil de direction de lancer le projet
- octobre 2006 : mise en chantier des programmes d'actions
- février 2007 : enquête sur l'environnement de travail
- mars/avril 2007 : workshop 1 – information du personnel au sujet du projet de changement
- mai/juin 2007 : lancement du prototype de changement sur deux services
- mai/juin 2007 : workshop 2 – exercice de création de plans pour fixer les besoins spécifiques des différents départements
- juin-juillet 2007 : double enquête sur la culture d'entreprise et le leadership
- septembre 2007 : choix de 5 valeurs par le comité de direction
- octobre 2007 : focus groups – traduire les 5 valeurs fondamentales en comportements concrets
- novembre 2007 : lancement d'une grande enquête de satisfaction auprès des usagers
- novembre 2007 : 100 agents participent volontairement à la préparation du déménagement et au changement de culture (5 thématiques)

- novembre/décembre 2007 : workshop 3 - séances d'information pour l'ensemble du personnel
- mars 2008 : définition d'objectifs d'équipe (projet pilote)
- mai 2008 : début du coaching individualisé pour 50 chefs de service
- mai 2008 : lancement des codes de conduite d'équipe (comment les 5 valeurs vivent-elles au sein de mon équipe, quels sont nos points forts et nos défis ?)
- juin 2008 : lancement de la thématique clean desk
- juin 2008 : lancement de l'enquête interne de satisfaction
- juin 2008 : comité de concertation de base – proposition de suppression du pointage
- 06 et 07 janvier 2009 : accueil des agents dans leur nouveau bâtiment
- avril 2009 : le président annonce que les organisations syndicales marquent toutes leur accord pour que les agents du Ministère puissent ou non pointer
- 2009-... ajustement et approfondissement du changement

iii. Quelques aspects plus détaillés du contenu du changement

Changer l'organisation du travail de façon radicale consiste pour la direction à définir un certain nombre de principes plus ou moins généraux mais aussi à mettre en œuvre quelques dispositifs organisationnels principaux. En complément de ces derniers, il s'agit de développer tout ce qui est nécessaire pour qu'ils fonctionnent (IT, outils de communication, ajustement des locaux, etc.). Le changement de culture organisationnelle est en outre un des objectifs du projet, en particulier la définition des rôles attendus et des valeurs souhaitées.

Les quatre changements principaux de dispositifs organisationnels sont : le télétravail, la suppression du pointage des temps de présence, le contrôle du travail par les résultats et le Dynamic Office. Ces changements fondamentaux s'appliquent en principe¹⁴ à tous les collaborateurs du Ministère travaillant à Bruxelles, indépendamment de leur service.

Les changements de dispositifs organisationnels

Le télétravail

Des modifications au règlement de travail ont permis de faire du télétravail de façon intensive (jusqu'à trois fois par semaine). Avec l'objectif de permettre le télétravail, certains processus du Ministère ont été revus, souvent au travers d'une informatisation accrue et surtout d'une numérisation des informations nécessaires au travailleur à distance. Dans une certaine mesure,

¹⁴ À l'exception d'une toute petite division non transférable pour des raisons logistiques et de certains travailleurs qui, du fait de leur fonction, ne peuvent pas faire du télétravail.

le processus de numérisation et d'informatisation accrue a favorisé le suivi des résultats des travailleurs et des équipes.

Le télétravail intensif a été rendu possible et a été encouragé. En 2009, il était possible de faire un seul jour de télétravail par semaine, en accord avec son supérieur hiérarchique. Au moment de notre étude, ce nombre peut aller jusqu'à trois jours. L'avis du chef est en principe sollicité. Le télétravail est flexible puisque le travailleur décide avec son chef combien de jours au maximum il peut télétravailler, les jours de télétravail n'étant, en principe, pas fixes mais déterminés par le travailleur orienté résultats, prenant en compte ses propres intérêts mais aussi ceux de l'organisation et ceux des clients.

Le principe de gestion sous-jacent est que c'est au collaborateur de choisir lui-même quel est son « meilleur » lieu de travail (Auwers et Van Massenhove, 2012). Ce choix devait répondre aux intérêts conjoints des collaborateurs eux-mêmes, de ceux de l'organisation et de ceux des clients.

La suppression du pointage des temps de présence

Avec le déménagement et l'autorisation de télétravailler, le travailleur peut désormais ne plus pointer ses heures de présence (chacun peut travailler au moment qui lui convient, dans les limites de l'intérêt du service et des besoins des clients). Il reçoit en compensation de cette flexibilité (et d'un niveau éventuel de travail supplémentaire) 1,5 jour de congé par mois (Legrain et al., 2012). L'octroi de ce jour de congé reste en principe à l'appréciation du chef direct.

Le contrôle du travail par les résultats

Le travailleur était, dans l'administration fédérale belge, déjà évalué annuellement pour la qualité de son travail. Cependant, ce système d'évaluation n'avait à peu près aucune conséquence et relevait souvent de la formalité administrative. Il s'agit ici d'aller plus loin en ce sens que le contrôle réalisé par le chef se fait uniquement sur la réalisation effective des résultats de son agent. La dimension de temps de présence physique ne revêt, en principe, plus aucune importance et le contrôle direct n'existe plus. Il s'agit donc de définir entre le travailleur et son chef et préalablement à leur réalisation les objectifs à atteindre individuellement ou collectivement (en équipe). Le système de contrôle (régulier) des résultats atteints devient, dans ce modèle, le seul moyen de contrôle. Dans cette philosophie, le travailleur doit tout mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs et prendre les initiatives nécessaires à cette bonne fin. Dans le cadre existant, le travailleur est responsable de son travail.

Le Dynamic office (DO)

Les objectifs de ce changement étaient de réduire les surfaces utilisées tout en offrant un contexte de travail hyper moderne, luxueux, modulaire, ergonomique et adapté aux tâches à réaliser. Les bureaux ne sont plus attribués à des personnes ; l'agent choisit, dans l'espace de travail, l'installation qui convient le mieux à la mission qu'il doit remplir (espace de réunion,

d'entretien, de travail au calme, etc.) (Van Massenhove, 2010). Il libère totalement le poste de travail en fin de journée pour permettre à un collègue d'éventuellement l'utiliser (clean desk).

À cette fin, différents types d'environnement de travail ont été implantés pour répondre au mieux aux différents besoins des tâches (espaces clos pour les entretiens, salles conviviales pour les réunions, paysagers pour le travail individuel mais en lien avec les collègues, etc.). Ce système est d'application pour tous les échelons de la hiérarchie, jusqu'au Président qui, lui non plus, n'a plus de bureau personnel. Ce système est cependant limité par la disposition géographique par étage qui fait que chaque division générale est localisée de façon précise sur un ou plusieurs étages. Cela signifie que, malgré une réelle possibilité de totale mobilité, les travailleurs d'un service restent la plupart du temps à leur étage.

En corollaire du Dynamic office, il a été nécessaire de mettre en place une politique de « clean desk »¹⁵ puisqu'il n'y a plus de place de travail réservée.

Culture organisationnelle : rôles attendus, valeurs souhaitées, comportements souhaitables

De façon générale, les nouveaux dispositifs organisationnels permettent mais aussi imposent une plus grande autonomie au travailleur. En contrepartie, le Ministère exige une plus grande responsabilisation qui se matérialise dans la définition d'une culture organisationnelle souhaitée. Elle s'accompagne d'une redéfinition des rôles des agents et des chefs tels qu'ils devraient être appliqués mais aussi des valeurs à mettre en œuvre et des comportements qui y sont liés.

Redéfinition des rôles (Auwers et Van Massenhove, 2011)

Pour l'agent

Il est désormais attendu de l'agent :

- Une maîtrise de son travail et de ses outils – élargissement et enrichissement des tâches ;
- Une maîtrise de nouvelles compétences « professionnelles », « managériales » ou « RH » ;
- Un autocontrôle qualité plus grand ;
- Une gestion de son espace/temps ;
- Une connaissance de sa marge d'autonomie, de ce qu'il peut faire seul ou non.

Pour pouvoir fonctionner dans un tel modèle d'organisation du travail, l'agent doit disposer d'une bonne maîtrise technique de son travail au quotidien et d'outils (applications informatiques, matériels, etc.) nécessaires à la réalisation de celui-ci. Son travail s'étant

¹⁵ A clean desk policy (CDP) is a corporate directive that specifies how employees should leave their working space when they leave the office. Most CDPs require employees to clear their desks of all papers at the end of the day.
<http://searchmidmarketsecurity.techtarget.com/definition/clean-desk-policy-CDP>

enrichi et élargi à de nouvelles tâches, il lui faut désormais également maîtriser de nouvelles compétences.

Pour le chef

Il sort d'un rôle traditionnel de bon technicien qui coordonne l'action d'une équipe dans le respect des procédures. Et il s'oriente vers un rôle nouveau où il doit devenir animateur, leader transformationnel et « coach » qui permet aux équipes de répondre aux exigences de « compétitivité » souhaitées par le top management.

Le rôle des responsables locaux se cantonne souvent à coordonner le travail, à répartir les tâches entre les membres de leur service, à transmettre les ordres et les injonctions.

L'organisation du travail requiert désormais du chef (Auwers et Van Massenhove, 2012) :

De définir avec l'agent les objectifs à atteindre (individuels et collectifs) ;

De mesurer et suivre les résultats ;

D'évaluer les résultats ;

De planifier ;

D'équilibrer la charge de travail des agents (plus qu'avant).

Mais il ne doit/peut plus :

Faire du contrôle direct ;

Faire du micro-management ;

Faire l'expert de référence (?) ;

Il doit laisser l'autonomie (de fait).

Ce qui est souhaité :

Le chef doit être un support et un coach, il doit :

Animer l'équipe (formelle et informelle) ;

Gérer les agents individuellement (car nécessaire mais + rapportage/objectifs individuels) ;

Améliorer les processus ;

Défendre son staff (spécifique au Ministère) ;

Évaluer l'agent ;

Accorder les jours de récupération.

Le changement de la culture organisationnelle

Le souhait de modifier la culture de l'organisation vient du constat que la culture telle que perçue et mesurée par les membres de la direction à cette époque n'était pas en phase avec certains aspects de la vision stratégique qu'ils avaient de l'institution, en particulier en termes d'attractivité des talents, de performance de l'institution et d'amélioration de la qualité du service aux usagers. Dans les discours des dirigeants, le « changement de culture » est un thème très récurrent, voire principal. Comme le rappelle madame TP, participante au projet : « Je ne pense pas qu'un jour le Président se soit levé et ait dit « je veux que nous veillions à passer vers cette culture orientée résultats et valeur(s). Ça ne s'est pas déroulé ainsi. Cela s'est fait progressivement, en partant du déménagement qui arrivait, de l'idée « pourquoi ne pas regrouper nos services ? » Pourquoi ne pas examiner le dynamic office ? Tout le monde doit-il encore avoir son propre bureau ? etc... Mais l'objectif final qui se cachait là-dedans et qui est né progressivement est bien ce souci pour cette culture. [...] La culture orientée résultats et orientée valeur(s). C'était LE gros objectif. [...] L'objectif de « N » était la culture. Il s'agissait vraiment de veiller à ce que les gens qui travaillent ici aient des missions correspondant aux objectifs que le Ministère doit atteindre. Nous voulons que les personnes qui travaillent ici puissent le faire dans un contexte agréable et que l'on porte une attention à l'atteinte des résultats. Que nous puissions être les plus efficaces possible mais surtout dans le sens de « regardez, nous voulons que les collaborateurs qui travaillent ici se sentent bien ».

De plus, le changement de culture dans la fonction publique – où il est possible que l'image d'une culture encore très bureaucratique avec une gestion très directive prévaut encore – est, aux yeux de la direction, un beau challenge qui s'inscrit, comme nous l'avons vu, dans la foulée de la réforme Copernic (NMP). Monsieur AG, qui dirige une division le présente de la sorte : « *Ce qui est très intéressant avec le chef de projet et le Président... En fait ce sont des personnes qui avaient été étroitement associés à la réforme Copernic. Le chef de projet parce qu'il était au Cabinet du ministre VVV, il a même été son chef de Cabinet, et le Président qui était chef de Cabinet de WWW mais aussi associé dans le cadre [...]. Ce sont des personnes qui, lorsqu'ils présentent le projet "N", sont toujours dans une vision où il s'agissait de démontrer, en partie, que dans le fond, on pouvait faire les choses autrement. La volonté de faire les choses autrement et d'organiser le fonctionnement de l'administration autrement, étaient très prégnante chez les concepteurs et les promoteurs du projet "N" ».*

Bien que certains considèrent la culture organisationnelle comme un élément « non instrumentalisable », le Ministère s'est fixé comme objectif de modifier certains éléments de celle-ci en son sein. En particulier, le Ministère a défini de façon assez formalisée les comportements acceptables ou non, les valeurs que l'institution entend promouvoir et soutenir au travers de son organisation et les attentes en ce qui concerne le rôle de l'agent ou le rôle de chef (Van Massenhove, 2012).

Tout d'abord, le Ministère a mesuré la culture existante préalable au changement.

La culture existante (Van Massenhove, 2010)

La culture de l'institution au moment de la décision de la faire évoluer a été mesurée par le Ministère avec un instrument de mesure standardisé et international, l'Organisational Culture Inventory (OCI). Les résultats sont les suivants :

- L'institution a développé une culture défensive où l'on préfère suivre des règles et des procédures et ne pas prendre de responsabilités. Les collaborateurs recherchent de la sécurité et des certitudes et essaient d'éviter des risques. Ils craignent d'être jugés en fonction des erreurs commises.
- L'institution a développé une culture d'opposition dans laquelle les collaborateurs sont plutôt critiques, tant dans le sens positif que dans le sens négatif.
- Les collaborateurs de l'institution trouvent que l'on attend davantage d'eux, qu'ils prêtent moins attention au travail d'équipe et aux contacts sociaux qu'à l'exécution de leurs tâches.
- La culture actuelle est peu orientée clients.
- L'image des chefs est plutôt bonne.

La culture souhaitée (Van Massenhove, 2010)

Le changement de culture visé concerne un ensemble de comportements attendus très variés et pas toujours clairement définis. Certains thèmes reviennent fréquemment et sont très structurés, comme les valeurs officielles souhaitées de l'institution, d'autres jouent un rôle un peu plus satellite. Dans tous les cas, un modèle assez cohérent de valeurs et de comportements souhaités a été construit et développé par la direction :

- Les valeurs officielles souhaitées : le respect, la confiance, la solidarité, le développement personnel et l'orientation résultats ;
- D'autres comportements attendus : l'orientation clients, l'esprit d'équipe, le sens des responsabilités, un nouveau comportement du chef, la prise d'initiatives, l'innovation, l'autonomie des agents, réduire les symboles de statuts hiérarchiques, l'implication des travailleurs dans le changement, la reconnaissance du travail accompli, etc.

Le projet « N » de changement structuré en programme se décline en 5 sous-projets (voir annexe 8.)

iv. Une conception souhaitée cohérente du contenu du changement

Lors de la conception du projet, les dirigeants du Ministère ont porté une attention particulière à en faire un ensemble cohérent de dispositifs et d'objectifs à atteindre. Ceci est important car la recherche de légitimité du projet de changement sera un élément capital dans son succès et les dirigeants tiennent à proposer un changement qui fait sens. La cohérence doit se retrouver dans les différentes facettes du changement (culture organisationnelle, unification, dispositifs organisationnels, GRH, etc.), mais aussi entre les objectifs stratégiques, les dispositifs organisationnels et, autant que possible, par une mise en œuvre sous forme de gestion de projet. Ainsi, la centralisation en un seul lieu avec le Dynamic Office (DO) et le télétravail sur une moindre superficie permettent d'unifier davantage le Ministère, de réduire les dépenses et de donner une image moderne de l'administration. Le DO, le télétravail et la suppression du pointage devraient conduire à l'autonomisation et la responsabilisation des agents et donc au changement de la culture organisationnelle. Le travail à distance et l'autonomisation des agents imposent une autre organisation du travail et un rôle de chef différent, etc.

L'articulation de ces différents aspects n'est pas un hasard mais le fruit d'une construction conceptuelle cohérente dès l'origine du projet, qui lui servira de fil rouge tout au long de son développement. Il ne faudra, en principe, pas y déroger. Ce que confirme Monsieur TY, directeur, chef du projet de changement : « ***Qu'est-ce que tu penses qu'ont été les facteurs de succès ? Qu'est-ce qui fait que cela a marché ? [...] D'avoir fait dessiner les structures avant qu'on ait démarré. [...] et puis garder la ligne stratégique. Si tu fais des erreurs, il faut créer, réinventer mais il ne faut pas aller en dehors de la ligne !*** ».

3.2.3. *Le processus du changement*

i. L'initiation du projet

Il est relativement difficile de reconstituer la chronologie exacte des évènements de 2006 puisque, d'une part, ils sont éloignés de nous et d'autre part, parce que seuls quelques initiés (quelques dirigeants dont le Président du Ministère) ont participé aux premières réunions. Nous avons cependant rencontré quelques acteurs de cette époque dont le Président (exécutif) du Ministère et le directeur qui devint responsable de ce programme de changement ainsi que quelques observateurs privilégiés. En outre, les principaux éléments de la genèse de ce changement émergent avec redondance de nos entretiens.

Il a été en réalité question de croisements, plus ou moins fortuits, d'éléments de contextes avec les intérêts de certains acteurs.

Tout d'abord, les pressions issues des contextes incitent les acteurs à prendre, en 2006, certaines directions. Ainsi, le fait d'arriver en fin de bail locatif et de devoir déménager d'un bâtiment principal à Bruxelles fut un élément de contrainte important avec une échéance ferme. De ce fait, s'est posée la question de la localisation des travailleurs. Fallait-il trouver un autre immeuble à Bruxelles ou bien, afin de réduire les déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail, décentraliser une partie des activités en province ? Une étude (Van Massenhove, 2010) sur la question montra que la décentralisation n'était pas une option particulièrement intéressante pour les travailleurs, et a donc été rejetée.

À côté de cela, le contexte budgétaire se fait pressant et pèse sur les institutions publiques. Les efforts budgétaires étant importants à cette époque, toute piste d'économie liée à une nouvelle implantation est un élément important, notamment en lien avec la réduction de surfaces louées.

Les éléments contextuels concernant le marché du travail et la perception de raréfaction des ressources qualifiées pour la fonction publique sont également une considération managériale dans le chef de certains dirigeants du Ministère pour motiver le changement. Monsieur LK, participant au projet, nous raconte : « *Tel que je l'ai compris, on nous a expliqué qu'effectivement, le Ministère n'avait pas le choix : si on voulait, à terme, attirer des gens, garder notre personnel et surtout faire en sorte qu'il soit plus satisfait, il fallait changer la façon de faire sinon on n'engagerait plus personne* » (annexe 16.).

Finalement, comme nous l'avons évoqué précédemment, quelques initiateurs du projet de changement organisationnel au sein du Ministère avaient participé à la réforme Copernic et montraient une insatisfaction sur certains éléments de sa mise en œuvre. Ils sont donc motivés par la volonté de faire quelque chose de remarquable pour l'administration mais aussi pour leur propre satisfaction et image personnelle. À ce titre, leur projet de changement aurait pu être très différent car ces initiateurs étaient surtout motivés par un changement radical en général, un changement majeur, une grosse innovation organisationnelle, pour « rentrer dans l'histoire »...

Ce projet, tel qu'il s'est construit, répond en fait à des intérêts propres et à des besoins de l'institution mais aussi à des problèmes – réels ou perçus – issus de l'environnement. Ces acteurs intéressés ont donc exploité une certaine nécessité du changement issue des contextes pour conduire un changement répondant à leurs fins personnelles, les deux étant liés et compatibles.

Divers travailleurs et responsables au sein du Ministère sont marqués par cette dimension. Ainsi, Madame BB, collaboratrice, avance : « *L'idée, la première, c'est que cette personne [le Président] laisse son nom dans l'histoire, avec un petit ou un grand « H », en tout cas l'histoire du Ministère. C'était en tout cas la première motivation dans mon esprit.* ». Ou encore Monsieur LK, participant au projet : « *C'est une critique un peu personnelle ici, je donne mon avis et on peut vivre avec, mais il s'agissait effectivement [...] de prouver que le changement était possible. C'est donc presque plus un exercice de style qu'un exercice stratégique ? Oui* » (annexe 16.).

En outre, à cette époque, les dirigeants ont l'obligation de concevoir, pour la seconde fois, un nouveau plan stratégique trisannuel et ils se sont demandé ce qu'ils allaient mettre dedans. Le déménagement d'un des principaux bâtiments occupés en fait partie. « *Il y avait plusieurs lignes, c'est le hasard, le temps était bon où il y avait la nécessité de déménager, donc une force extérieure. La deuxième c'était que, un de mes collaborateurs, qui n'avait plus rien à faire, s'est intéressé au Dynamic office et disait que cela pouvait être bien.* », avance Monsieur TY, directeur, chef du projet de changement. Le sujet du Dynamic office a donc été creusé et plaisait aux initiateurs. Cette approche de la gestion de l'espace avait notamment l'avantage de pouvoir être combinée avec une gestion des ressources humaines axée sur les valeurs et une réduction des surfaces occupées.

Ensuite, il y a l'aspect de l'unification du Ministère qui fait partie des considérations des dirigeants et que ces derniers souhaitent intégrer dans leur plan stratégique. Monsieur LK, participant au projet de changement : « *Le postulat de base était que, on n'arrivera jamais à mettre nos six divisions sur des objectifs communs en matière de business vu que les missions sont complètement différentes. Il y a l'inspection d'un côté, l'appui à la politique de l'autre, il y a les services aux usagers... Et donc, ils sont partis du postulat en disant que le seul moyen de lier les divisions [opérationnelles], c'est la façon de travailler.* ». Et de fait : Monsieur TY, directeur, chef du projet de changement: « *J'ai dit au Président : pour établir un nouveau plan stratégique [...], il faut trouver quelque chose d'adéquat, quelque chose en commun [pour unifier les divisions du Ministère], et là je suis tombé sur « socializing behavior » et les valeurs. [...] Il faut se focaliser sur les valeurs communes !* ».

La façon de construire un plan stratégique cohérent et unique pour le Ministère est ainsi de développer un important projet sur ce qui peut les rassembler, en l'occurrence l'organisation du travail et la GRH¹⁶, et en particulier un travail sur la culture d'entreprise et les valeurs. De

par cet objectif, les craintes du Président en matière d'attraction des talents dans la « guerre » qui les guette peuvent également être apaisées.

Ainsi, fort de la volonté de construire un plan stratégique ambitieux, de marquer l'histoire de la fonction publique, d'unifier leur institution et de transformer les valeurs et la culture d'organisation, le Projet « N » a vu le jour. De l'avis de plusieurs acteurs de ce début de projet, les finalités du changement sont, pour ses initiateurs, davantage liées au changement de comportement, de valeurs réelles et de rôles des fonctionnaires – donc les éléments liés à la culture organisationnelle, plutôt qu'aux dispositifs organisationnels (à l'exception du Dynamic Office) pour y arriver. Ces derniers sont, pour ces initiateurs, davantage des moyens que des fins.

Si les participants au projet et les directeurs parlent surtout, pour leur part, de responsabilisation, d'autonomie, de culture d'organisation, la perception des travailleurs est plus nuancée puisque lorsque l'on parle du changement, ceux-ci évoquent surtout le télétravail, la suppression du pointage des temps et le Dynamic office, principalement les éléments les plus concrets.

Le fait de « mieux travailler » n'émerge pas vraiment dans les objectifs du changement, uniquement de façon indirecte au travers d'une « orientation résultats » ou d'une « orientation clients » des travailleurs.

Un dernier élément majeur est entré en ligne de compte dans les motivations du projet de changement. Il s'agit de la considération par certains initiateurs, dont le Président, que le modèle d'organisation du travail et de GRH basé sur le respect des règles n'est plus compatible avec les objectifs stratégiques de l'organisation. Il faut donc en dévier, ne plus respecter ce qui contraint la performance et le service à l'utilisateur et, in fine, changer de modèle organisationnel et de GRH. Les contradictions de normes ou d'objectifs (dont ceux issus du NMP) doivent être résolues dans l'intérêt stratégique de l'organisation !

Le Président FX, parlant du cadre de l'organisation du travail et de la GRH dans la fonction publique : « ***Mais nous vivons dans un certain cadre ... C'est faux. Oui, dans un cadre inadapté ... Voilà. Vous devez donc changer ce cadre. Si, dans cette organisation, j'avais toujours pensé ainsi, rien n'aurait changé. Vous devez agir à l'intérieur du cadre... Vous devez agir en dehors des champs fixés et il arrive parfois qu'il faille enfreindre les règles. Vous ne pouvez pas faire autrement. Vous devez le faire aussi.*** ».

Comme nous le voyons, les motivations, contraintes et autres opportunités pour initier le projet de changement ont été multiples et complexes. Ces motivations ont coalisé quelques initiateurs qui ont alors lancé leur projet, mobilisé d'autres acteurs et incité à un changement organisationnel radical.

Les éléments qui ont donc motivé le changement sont :

- L'obligation de déménager ;
- La pression budgétaire ;
- La pression du marché du travail ;
- Le souhait des dirigeants de continuer la mise en œuvre des principes de Copernic et de sortir de certaines contradictions qui limitent la performance de l'administration publique ;
- La nécessité, selon les dirigeants, de changer de cadre et de dévier des règles en cours ;
- Le besoin d'un nouveau plan stratégique ;
- Le souhait d'unification du Ministère.

ii. Le lancement du projet

Les initiateurs du projet décident donc de lancer un projet de changement organisationnel dont ils n'ont défini que des principes et des objectifs généraux cohérents : le regroupement des quatre bâtiments dans un nouveau qui utilisera les principes du DO et favorisera le télétravail, l'évaluation du travail aux résultats, un gros travail sur les valeurs et la culture d'entreprise avec quelques grands axes (orientation clients, orientation résultats, responsabilisation, esprit d'équipe, etc.) et la suppression du pointage.

Les initiateurs sont conscients de l'ampleur du projet et le font immédiatement valider en Comité de direction. Hormis ces derniers, il semble que les autres membres du Comité de direction ne mesurent pas tout à fait la portée du changement qu'ils valident. Simultanément, le Comité de direction valide les règles de gouvernance donnant des pouvoirs importants à la gestion de projet. Et le projet de changement d'organisation du travail suivra ces règles. C'est-à-dire que l'équipe de gestion de projet disposera de pouvoirs importants sur la ligne hiérarchique, ce qui est complètement nouveau au sein du Ministère. Ce faisant, les directeurs se dessaisissent d'un pouvoir dont ils disposaient antérieurement et acceptent que les porteurs du projet puissent décider au sein de leurs services et avoir une autorité directe sur leurs agents, dans le cadre du projet.

Plusieurs directeurs, quelques années après le changement, laissent encore clairement entendre qu'ils ont validé le projet sans réel débat. Les tenants et aboutissants ainsi que les conséquences de ce projet sur les services étaient alors inconnus des directeurs, mais la direction générale voulait aussi avoir les mains libres pour mener son projet. Par exemple, monsieur CC, directeur du service « politique publique », indique ce qui suit : « *Au niveau du Comité de direction, y en a-t-il qui ont montré des réticences ? « Attention à ça ! », « Moi je ne suis pas pour », etc. Ce débat a-t-il eu lieu ou bien cela a-t-il été présenté et c'est tout ? Pas vraiment. La chose n'a pas été sujette à débat, il n'y a pas eu de vrai débat. Et y aurait-il eu des réticences s'il y avait eu débat ? Oui, certainement ».*

Il est aussi décidé à cette époque que le projet de changement est stratégique et prioritaire sur tout le reste. Le Comité de direction, après la validation formelle du projet stratégique et des règles de gouvernance, sera relativement absent dans le processus de changement. Il reçoit bien un rapportage sur l'état d'avancement du projet, mais pas beaucoup plus durant cette période. En réalité, la gestion de projet tire le projet avec enthousiasme et organise, avec les divisions, les modalités du changement qui les concernent. « *L'objectif de « N », c'était aussi de donner des outils, d'adapter ça en fonction du personnel et de voir avec les équipes, réajuster... »* rappelle madame HH, membre de l'équipe projet.

Dans le même esprit, pour des raisons de choix de personnes et le passage en mode de gestion de projet, le service de GRH est presque totalement absent du projet de changement organisationnel et de son influence sur la GRH. Ce service n'est presque jamais évoqué en lien avec le changement, ni par les travailleurs, ni par la direction, ni par la gestion de projet. Il semble que ce service, essentiellement administratif à cette époque, n'ait tout simplement pas joué dans la pièce. « *Vous savez que l'on dit souvent que si vous deviez confier les*

changements au service RH, alors aucun changement ne serait opéré au sein d'une organisation ! », avance à ce sujet le Président FX.

Il faut aussi noter que la décision de changer l'organisation se prend en interne, sans implication des autorités de tutelle (le Ministre et le gouvernement). Comme le fait remarquer le directeur chef de projet Monsieur TY : **« Et les ministres n'ont jamais joué dans la procédure ? Non, si tu essaies de changer quelque chose avec des ministres, ça ne va pas. Un ministre quelconque a toujours peur des risques ».**

iii. Une équipe de projet solide et omnipotente

C'est à partir de ce moment-là que le groupe de gestion du projet va se constituer. Tout d'abord avec une équipe fixe, ensuite, en impliquant progressivement un nombre important de travailleurs dans l'une ou l'autre facette du projet. Le directeur, chef de projet va puiser dans toutes les divisions des collaborateurs qu'il estime de qualité et va leur attacher des objectifs biens répartis. Il va leur donner beaucoup de pouvoir et d'autonomie pour autant qu'ils atteignent les objectifs attendus. Dans cette optique, la gestion de projet adopte immédiatement un fonctionnement « aux résultats ».

Une équipe soudée et dynamique se construit à cette époque et va travailler jusqu'à environ 2012 sur le projet. Le directeur, chef de projet, monsieur TY, se souvient : *« C'était vraiment une « dream team ». C'était en fait une secte. C'était vraiment des doués aussi, ils ont travaillé jour et nuit. ».* Avec leur implication totale dans le projet, ces agents, venant de tous les services du Ministère, deviennent des adeptes convaincus du projet, des croyants invétérés qui vont contribuer à construire le projet de changement mais aussi convaincre certains de leurs collègues au travers toute l'organisation de sa pertinence et de sa légitimité.

Par ailleurs, comme les principes du projet sont définis et que l'opérationnalisation est complètement à définir, il existe une marge de manœuvre énorme qui est, à ce stade, dans les mains des gestionnaires du projet. C'est alors à eux d'en régler l'organisation avec les services.

Le directeur et chef de projet, monsieur TY, précise : *« Oui, c'était chaque projet mais il y avait des lignes de force « quand, comment, où ? », ça c'était vraiment le plus important, c'est vraiment le fond. Il y avait vraiment des objectifs : il faut déménager fin 2008 avec l'équipe, là c'est vraiment des deadlines. Et pour le reste, et bien c'est du « very loose management ». Les « programme managers » pouvaient décider eux-mêmes ce qu'ils allaient faire. L'impression que j'ai, c'est que les objectifs fondamentaux, les objectifs « stratégiques » les plus importants, étaient définis, et puis vous avez dit : « voilà les objectifs, consulter les collaborateurs, impliquer beaucoup de monde tant que cela reste dans le cadre qui est déterminé, c'est un peu comme ça que cela s'est passé ? Oui. Il y avait les 3 axes de base, « vous pouvez décider vous-même où, quand et comment vous travaillez ». Ensuite, j'avais des objectifs qui étaient assez opérationnels et fixes comme « il faut déménager en 2008 », « tout le monde doit être capable de faire télétravail », « on va supprimer la pointeuse », « on va avoir une gestion de plaintes », « un protocole orientation*

client », et aussi « il faut communiquer tout ce que l'on fait ». Ça, ce sont les lignes directrices. C'est plutôt des lignes directrices et dans cela ils ont défini tous les projets. Et cela a été validé par... ? Par moi, et le Président. Le Comité de direction n'avait rien à faire avec ça, je faisais un rapportage « officiel ».

Les membres du groupe de projet ont d'ailleurs vécu cela comme des objectifs à atteindre et une large marge de manœuvre, comme madame TP, participante au projet, le présente: *« Ça a été un processus très organique pour moi. La vision était là. Les programmes étaient aussi dessinés, les cinq blocs du projet. On va travailler sur la culture, on va travailler en Dynamic office, on va numériser, etc. C'était ça. La manière dont cela allait être concrétisé n'était pas toujours très claire. C'était à construire et c'était ça qui était bien. Comme membre de l'équipe projet, c'était bien de pouvoir définir cela. Ce n'était pas : « voilà la recette, appliquez ! » ; C'était plus : « voici l'objectif ! »... »¹⁷.*

iv. Consultants extérieurs

Le recours aux consultants extérieurs, qui est pourtant courant dans l'administration fédérale belge, est extrêmement limité dans ce projet : un peu sur le DO, un peu sur la définition des valeurs existantes et finalement pour des formations. Mais ceci ne durera pas. En effet, le projet était apparemment tellement novateur qu'il était difficile de trouver des consultants avec une expérience utile pour le projet. Comme l'explique monsieur TY, directeur, chef du projet : *« Avez-vous fait appel à des consultants extérieurs ? Et pour quoi faire ? Oui, au début pour la mesure du climat, avec l'« organization cultural inventory ». Il s'agit d'un instrument normalisé qui est beaucoup utilisé dans le monde. Ça sert à quoi ? Quel est le climat dans votre organisation ? Êtes-vous plutôt orienté « contrôle » ou plutôt orienté « aspect personnel » ? [...] Un consultant nous a aussi appris à faire tout ce qui était lié au Dynamic office... Ça c'était vraiment technique ! Mais le consultant sur l'aspect culture, « result orientation », après un an, ce n'était pas utile, on était tellement innovateur. Il n'avait pas de référence ? Non, il n'avait pas de plus-value ».*

v. Principes clairs mais abstraits et indéfinis

Du fait que seuls des objectifs plutôt généraux sont définis sous forme de principes, le contenu du projet est, en tout cas au niveau opérationnel, assez flou et indéfini. Tout est à construire et la gestion de projet fonctionne beaucoup par tâtonnement. Vu de 2012-2013, le projet ressemble à un bel ensemble complet et cohérent, mais il aura fallu littéralement des années pour en finaliser l'opérationnalisation. Au lancement du projet, c'était parfois très peu précis, comme se le rappelle un participant au projet, monsieur LK : *« Au début, comment cela s'est-il organisé ? Comment le projet a-t-il été lancé ? Je me souviens, cela a été très brouillon. On avait des sessions d'informations, ils nous ont annoncé les 5 programmes, mais*

¹⁷ “Het is een heel organisch proces geweest voor mij. De visie was er. De programma's waren ook uitgetekend, de 5 blokken van het project. We gaan op cultuur werken, we gaan op dynamic office werken, we gaan op digitalisering werken enz. Dus dat was er. Hoe we dat gingen concretiseren was nog niet altijd duidelijk. Dat was nog te bouwen en dat was ook fijn. Als lid van het projectteam was dat fijn dat we dat nog konden doen. Dat het niet was van 'hier is het receptje en doe maar!'. Het was meer van 'hier is de doelstelling!'...”.

ce n'était pas très clair, les informations venaient au compte-gouttes ». Si au début, le projet est flou quant à ce qu'il va devenir sur le terrain, c'est aussi lié au processus de tâtonnements, d'essais-erreurs qui ont participé à la construction du changement.

Il faut aussi dire que pendant de nombreux mois, le projet était plutôt abstrait ou peu visible pour les collaborateurs (les valeurs, la numérisation en cours, etc.). Pendant toute cette période, le projet avance dans de nombreux domaines mais il aura fallu attendre la mise en œuvre d'un prototype pour donner un peu de réalité tangible au projet.

vi. Démarrage en force : « Burning Platform », implication et accompagnement

Dès le moment où l'équipe de projet se met en place, le projet commence avec entrain. Assez vite, l'échéance pour le déménagement apparaît et la pression pour que tout soit réglé dans les temps commence à monter. Le fait d'avoir une échéance ferme a certainement joué car dès ce moment, le « stand still » n'est plus une option, il faut bouger et donc changer.

Comme le confirme un directeur, LZ : *« Il y a le côté « Burning Platform ». C'est donc un projet qui est beaucoup plus facile à réaliser. C'est quoi ? « Burning Platform » c'est l'urgence du changement ou, en tout cas, la nécessité totale et absolue du changement. C'est comme si tu étais sur une plateforme pétrolière en mer qui brûle. Tu n'as alors pas d'autres choix que sauter donc de changer. La plupart des projets, eux aussi, prennent soit beaucoup plus de temps, soit ratent. Pourquoi ? Parce qu'on ne crée pas cette nécessité du changement. Ici il fallait passer de 4 lieux différents à un seul bâtiment, le changement a été inévitable, c'était une opportunité, c'était la « Burning Platform », et c'est du coup beaucoup plus facile de réussir un changement comme celui-ci, quand tu vas complètement changer les gens d'environnement dans lequel ils avaient vécu jusque-là... »*.

Dans cet exercice, s'organise un nombre incalculable de réunions sur les multiples facettes du projet. Par exemple : le développement de toutes les applications informatiques visant à la numérisation, la mise en pratique des valeurs, l'organisation de la gestion des plaintes, les nombreux choix d'implantation des meubles dans la philosophie DO, la gestion des archives, le clean desk, l'amélioration du service aux usagers, etc. La mise en œuvre de quelques principes finalement assez simples changent en fait de façon radicale un nombre très important de fonctionnements, d'organisations et de pratiques au sein du Ministère. De nombreux collaborateurs sont impliqués, souvent sur base volontaire mais parfois en tant que représentants de leur division.

Monsieur TY, directeur, chef du projet de changement, en développe un aspect : *« Le système des coachs était très important, on avait des coachs pour tout, des coachs de clean desk, des coachs ICT, des coachs sur le télétravail, les gens qu'ils connaissaient eux-mêmes, de leur propre service, mais qui étaient en réalité formés par nous sur le « comment cela allait fonctionner ». Et vous en avez formés ? Une cinquantaine, peut-être plus. C'étaient leurs propres collègues, s'il y avait des problèmes, s'ils ne savaient pas comment faire, ils pouvaient s'adresser à eux, pas à la nouvelle équipe « N »*.

La gestion de projet a ainsi accompagné de sa main de fer les divisions dans ses changements. Le travail s'est fait, pour l'essentiel, service par service. Les directeurs ou leurs représentants dans les réunions opérationnelles ont donc disposé d'une certaine marge de manœuvre pour faire entendre leur voix... pour autant qu'elle cadre avec les principes puisque ceux-ci ne peuvent être remis en question.

L'implication des travailleurs pour participer à l'opérationnalisation du changement est une réalité mais selon certains, il s'agit plutôt d'une consultation. Ils n'ont pas vraiment le pouvoir, ou alors sur des aspects mineurs.

Les travailleurs des services n'ont d'ailleurs pas toujours été très heureux des rigidités liées aux principes intangibles du projet ou celles imposées par les gestionnaires du projet. Certains avaient vraiment l'impression de ne pas être entendus. Mais le rouleau compresseur de la gestion du projet a continué d'avancer.

Monsieur LK, comme point de contact de son service : « **Et les gens l'ont pris comment ? Au début pas très bien, mais j'ai toujours été clair dans la communication, en disant « les décisions de base, on ne les remettra pas en cause ». C'était quoi les décisions de base, quelles étaient les facettes qui sont sorties à l'époque ? C'était le Dynamic office, cela veut dire qu'on perdait nos bureaux individuels, c'était irrévocable. Les gens ont réagi comment ? Ils étaient inquiets et surtout ce qui ne plaisait pas, c'était le système de clean desk, on n'avait plus aucun papier, on a instauré un système de coaching pour ceux qui le voulaient. Il fallait prendre l'habitude de tout ranger. Chez nous, on a beaucoup de profils de chercheur. On a dû batailler pour les armoires individuelles, « je vais perdre mes bouquins », donc les bouquins sont devenus communs ou alors ils les ont emmenés chez eux ».**

vii. L'arrivée du prototype rend le projet concret

Dans le cadre de la préparation du big-bang, un prototype concernant les services du Président et un service de support a été mis en place. Il s'agissait de tester les dispositifs organisationnels et les aspects de culture à petite échelle. Ce prototype a été mis en place en juin 2007. À peu près tous les aspects du modèle de changement y sont prévus et appliqués. Ce fut probablement un test grandeur nature qui donna ses enseignements mais ce fut aussi une vitrine tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation. Il s'agissait de montrer le succès naissant du modèle et ses avantages : la réduction de la superficie, du volume de papier, la confiance accordée au travailleur et la satisfaction de ceux-ci. De plus, l'apparence physique du prototype était plutôt accrocheuse, avec un design assez moderne.

Les acteurs de terrain laissent clairement entrevoir que ce prototype ne pouvait être qu'un succès total et il a été présenté comme tel. Aussi, les aspects moins positifs n'ont pas été particulièrement mis en avant. Même si... Et d'entendre madame DE, participante au projet : « *Au tout début, quand il y a eu le prototype, l'idée, c'était que les gens puissent se rendre au prototype et voir un peu ce qui se passait. Et il y a eu pas mal de réactions réticentes parce qu'on avait l'impression que « plus de contrôle » faisait que les gens ne se sentaient plus protégés. Et donc les gens ont réagi énormément par rapport à ça et ils n'aimaient pas en*

fait. Il n'y a rien à faire, quand on voit ce que l'autre fait, il y a un contrôle social qui commence à s'établir et le contrôle social faisait peur aux gens de savoir que « tiens lui va savoir ce que je fais, si je ne travaille pas, si je travaille etc. » Donc au début, cela a été mal perçu. [...] On avait demandé aux gens de « D¹⁸ » d'être positifs quoi ? Oui, parce qu'à partir du moment où c'était le service du Président et que... Voilà, je vois mal ses propres collaborateurs « descendre » son initiative, et le service XXX qui était très près du Président... Donc voilà... Les groupes, on va dire, ce n'est pas les plus critiques ».



Ou encore, monsieur BB, travailleur d'un des services ayant participé au prototype : « *Ce dont je me souviens aussi, c'est qu'on a dit, on est pilote, il faut au moins qu'on tire les leçons de notre installation et donc on a écrit les trucs qu'on trouvait bien et les trucs qu'on trouvait moins bien. Il y avait beaucoup plus de choses qu'on trouvait moins bien. Comme quoi ? Le bruit. Vous avez du bruit en continu, le matériel qui n'était pas toujours adapté. Moi, je travaillais au service comptable, on payait des factures, on avait des montagnes de papier et rien n'était numérisé. Cela a-t-il été revu depuis ? Non, c'est toujours en cours. C'est un projet, c'est toujours en cours et on a dit : on s'en fout. En fait, on s'en foutait du métier qu'on exerçait, et si on avait besoin ou pas de nos armoires, de nos affaires, ça, ça a été balayé. C'était « les principes sont respectés » et puis... ils sont respectés, c'est ça ? Il faut « du chiffre » aussi je vais dire. Il faut du résultat. Oui, le résultat, que je peux vendre ».*

¹⁸ Le prototype

Durant cette période, dans le champ organisationnel et dans la fonction publique belge en général, il n'y a pas d'organisation qui développe un tel modèle. Bien sûr, des éléments principaux ou discursifs, tels que, par exemple, la responsabilisation ou l'autonomisation des travailleurs ne sont pas nouveaux dans le secteur public ou ailleurs ; il en est de même de certains éléments matériels (tels que le clean-desk et même le Dynamic office) ou des dispositifs organisationnels (tels que le télétravail). Mais le modèle proposé est original, porteur de sens et les dirigeants des autres administrations publiques vont suivre son évolution avec attention.

viii. Communication de la gestion de projet

Dès le début du projet, la direction du Ministère va argumenter sur le bienfait et le sens du projet de changement. Les discours et présentations sont, d'une part, démonstratifs du sens du changement et de sa cohérence : « si vous voulez être un employeur attractif, vous devez être une administration moderne, et pour cela, notre modèle tient vraiment la route ! ». Implicitement, cela crée de la pression pour aller dans le sens du projet si vous voulez être « moderne ». D'autre part, les discours montrent déjà que ça marche. Avec le prototype commence la mise en avant des bienfaits du changement et surtout les premières preuves tangibles de ceux-ci : la réduction des espaces occupés et des volumes de papier, la satisfaction du personnel, un mobilier déjà très contemporain et ergonomique démontre la modernité du projet. Ces deux facettes de la communication du Ministère, tant en interne qu'en externe, va perdurer sur toute la durée du projet et au moins jusqu'en 2013.

Commencent également à ce moment les visites du prototype, d'abord par les responsables d'autres administrations, ensuite par d'autres responsables, y compris du secteur privé.

En interne, le visage que souhaite donner la direction est d'être transparente sur l'évolution du projet, la communication qui est faite au personnel étant considérée comme très importante. Au début, les nombreuses informations sont données quasi en temps réel et sur de multiples thématiques. À un tel point que le personnel ne suit plus.

Monsieur LK, participant au projet : *« C'était assez clair pour expliquer aux collaborateurs ? Vous avez dit « c'était confus au début ». Pour moi, c'était confus. Il y avait de temps en temps des workshops, et puis, il y avait une « News » faisant part des développements, mais ce n'était pas par thématique, c'était par date, au début. C'est quoi par date ? Par échéance ? Non, c'est-à-dire les news d'aujourd'hui mercredi un tel, pour tel programme on a décidé ça, pour tel autre ça, il n'y avait pas de structure au début, ce n'était pas lisible, ou alors il fallait le suivre tous les jours. Ce que j'ai dû faire, c'est des copier/coller, et j'avais remis par programme toutes les news les unes en dessous des autres ».*

Avec le prototype et en fait les premiers résultats, une certaine tendance à l'optimisme est ressentie et un accent est mis sur les aspects positifs du projet tandis que les voix divergentes sont plutôt minimisées.

ix. Résistances

Il y a peu de résistance à cette époque car les travailleurs sont noyés d'informations qu'ils jugent floues et le projet n'a pas encore d'impact notable sur eux. Seuls des travaux sur la culture d'entreprise (avec des volontaires) les impliquent vraiment. Ils portent, entre autres, sur l'établissement d'une charte pour les usagers, la déclinaison des valeurs en comportements, l'élaboration d'une enquête sur la culture d'organisation, ou encore des travaux de nature plus technique (numérisation, préparation des futurs locaux, etc.) ou des formations (chef de service, clean desk, etc.). Il s'agit en général de travail préparatoire avec peu d'impact organisationnel.

Certains collaborateurs impliqués dans le prototype ont l'impression de ne pas être écoutés mais leurs contestations sont minimales, autocensurées ou éteintes par la direction. D'autres travailleurs qui viennent visiter le prototype sont aussi sceptiques sur sa mise en œuvre mais, soit ils ne sont pas encore vraiment concernés, soit ce qu'ils voient dans cette phase préparatoire est trop peu tangible pour eux, à part le fait de ne plus avoir de bureau personnel et la perspective de télétravail, mais ceci est plutôt limité.

À ce moment-là, les syndicats ne voient pas le changement d'organisation du travail d'un bon œil, surtout la suppression du pointage qui, selon eux, enlève un garde-fou. Ils commenceront à montrer une opposition active à la demande d'adaptation du règlement de travail par la direction pour y intégrer la suppression de pointage des temps. Mais entre-temps arrive le déménagement... Ainsi, Monsieur KK, secrétaire syndical se rappelle : « *Quels étaient ses arguments contre le projet Novo ? [...]. L'autre principale raison était son point de vue quant à la suppression du pointage. Alors que les syndicats avaient lutté pour avoir ce pointage afin de donner plus de liberté aux gens (horaire variable), il aurait fallu renoncer à ce principe. Ce fut l'un des principaux éléments. Et le seuil psychologique de se dire qu'on ne prévoit plus une chaise pour tout le monde... Voici quels étaient pour elle les principaux points*¹⁹ » (annexe 20.).

¹⁹ **Wat waren haar argumenten om tegen het project Novo te zijn?** [...] De andere belangrijke reden was van principieel standpunt van afschaffen van de prikklok. Waar vakbonden destijds gestreefd hebben om die prikklok te hebben om de mensen vrijheid te laten (verander dan de variabele uurregeling), van dat principe te gaan opgeven. Dat was 1 van de belangrijkste elementen. En de psychologische drempel van niet meer voor iedereen een stoel te voorzien. Dat waren voor haar de 2 belangrijkste punten.

Synthèse de la première phase

Nous retiendrons de cette première phase de l'innovation organisationnelle radicale au sein du Ministère qu'il existait des pressions issues de contextes externes qui encourageaient le changement. Il s'agit principalement d'un cadre post-réforme Copernic non abouti, de pressions budgétaires croissantes et d'un marché du travail qui laisse penser que le Ministère aura rapidement des difficultés à recruter et à retenir des talents.

Le Ministère est, pour sa part, une administration hétérogène, peu unifiée, qui tente de se construire une identité commune aux différents services. Il est implanté dans quatre bâtiments différents dont le principal arrive en fin de bail locatif. Du fait de leur passé comme acteurs de la réforme Copernic, certains dirigeants du Ministère dont le Président ont quelque chose à prouver en termes de modernisation de l'administration. Ils sont en outre très ambitieux.

L'initiation du projet de changement provient de la croisée d'éléments de contexte avec les intérêts et besoins de certains acteurs. Une coalition de dirigeants va donc décider de mettre en œuvre un changement organisationnel radical et déviant des modèles existants. Le modèle proposé de changement organisationnel est inspiré du NWoW.

Il s'agit donc de profiter d'un déménagement et du rassemblement, en un seul lieu, des activités du Ministère à Bruxelles pour proposer une organisation du travail qui confère au travailleur une autonomie dans l'organisation de son travail, dans le choix de son lieu de travail et de ses temps de travail. Le contrôle du travail se fait sur la base des résultats aux objectifs fixés antérieurement avec le travailleur. Le Dynamic office et le clean desk ainsi que la suppression du pointage des temps et l'offre de télétravail intensif sont développés. De plus, les éléments de culture organisationnelle sont importants : les valeurs souhaitées, les rôles à appliquer et les comportements à encourager. La responsabilisation du travailleur est un élément-clé du projet. Il s'agit donc d'un projet de grande ampleur basé sur un modèle innovant et souhaité cohérent dans ses diverses facettes.

Le projet est principalement composé de principes et d'objectifs généraux tels que les dispositifs organisationnels qui constituent le fil rouge du projet (réorganisation de la façon de travailler de manière responsable, autonome et en équipe en redéfinissant les dimensions spatiales et temporelles du travail). Les détails et modalités opérationnels sont peu définis voire flous. Certains acteurs sont peu impliqués comme le Comité de direction, le management intermédiaire et le service de GRH. Le ministre de Tutelle n'est pas consulté sur le projet dans son ensemble. Il y a peu de consultants extérieurs mais une équipe de projet forte, motivée et qui dispose de tous les pouvoirs. La gestion du projet est très libre pour autant que les principes directeurs soient suivis et les objectifs atteints. De nombreux travailleurs sont impliqués dans les travaux préparatoires. Un prototype grandeur nature est expérimenté avec deux services et il est présenté comme un succès dans et hors du Ministère. La communication se veut transparente. Au-delà des premiers mois, elle se fonde sur les premiers succès et sur le sens et la cohérence du modèle. La communication tant interne qu'externe est orientée vers la nécessité, l'intérêt et le succès du projet. Les voix discordantes sont réduites à portion congrue. Il y a peu de résistance dans cette phase préparatoire.

3.3. Phase 2 : pendant le Big-bang

3.3.1. Les contextes du changement

i. Le contexte externe

Alors que le Ministère se prépare au déménagement et au passage grandeur nature de sa nouvelle organisation du travail, les autres administrations publiques sont également face à un contexte de pressions budgétaires. À cela s'ajoutent les tensions issues de la mise en œuvre hybride et incomplète de la réforme Copernic et ses avatars, ainsi que la problématique du recrutement et de la rétention des talents qui n'est pas étrangère au secteur. Pourtant, les autres administrations publiques ne s'orientent nullement vers un modèle similaire d'organisation du travail et de GRH tel que celui que le Ministère tente de mettre en place. Diverses solutions locales sont développées pour trouver des solutions aux problèmes budgétaires ou opérer de bons recrutements de personnels. Par exemple, des synergies sont construites entre institutions afin d'en augmenter l'efficacité (voir Contrats d'Administration III des IPSS, 2009) et de tenter d'apaiser les tensions budgétaires.

S'il y a des mécontentements quant aux règles d'organisation du travail et de GRH imposées au secteur, qui rendent la réalisation des objectifs stratégiques des administrations moins aisée, le souhait de changer totalement de modèle d'organisation n'est pas présent dans le secteur. Des pratiques d'ajustement ou d'optimisation des normes externes sont développées et des pressions et propositions pour changer certaines d'entre-elles sont exprimées, parfois avec succès. Cela sera par exemple le cas des procédures de promotions qui passent d'un système de concours à un système de jury jugeant des compétences.

De nombreux dirigeants de ces administrations ont visité le prototype au sein du Ministère mais aucun, à cette époque, ne lui emboîte le pas et n'envisage formellement un tel changement radical.

ii. Le contexte interne

Au niveau du Ministère, la mobilisation des ressources est à son maximum fin 2008 avec l'échéance du déménagement qui approche. La pression est également croissante. Les négociations avec les organisations syndicales sur la suppression du pointage des temps sont difficiles, mais aboutissent dans les premiers mois de 2009.

De très nombreux collaborateurs ont contribué au déménagement et ce dernier se fait avec grand enthousiasme. Il faut dire que les bureaux sont magnifiques, d'un design très contemporain aux couleurs vives et avec un niveau d'ergonomie avancé, autant d'éléments peu communs dans les administrations et pour la totalité du personnel.

À ce moment, de nombreux volontaires vont guider les collaborateurs dans leur nouvel environnement, les coacher dans le clean desk, les former aux outils de communication et de travail à distance. Il existe aussi une grande fierté du nouvel environnement de travail. L'effet visuel est très fort et respire la modernité, voire l'avant-gardisme : le mobilier est moderne,

l'informatique est à la pointe, les outils de communication également, l'organisation du travail est innovante, etc. La période du déménagement est une période de frénésie et d'euphorie.

Les commentaires de monsieur CD, collaborateur, sont éloquents : « ***Quel est votre sentiment par rapport au Dynamic office ? C'est bien, c'est assez moderne, c'est ma première expérience de travail donc je trouve que c'est moderne. Quand on est jeune et que c'est son premier emploi et qu'on débarque. En plus, les bureaux étaient tout neufs, c'était impressionnant*** ». Tout comme ceux de monsieur EB, directeur : « ***Est-ce que vous pensez que les collaborateurs sont plus fiers de leur institution maintenant qu'il y a eu cette communication autour de NOVO ? Oui, on a l'impression d'être un truc pilote. Mon conjoint travaille dans le privé et quand ses collègues critiquent l'administration, c'est lui qui me défend en disant qu'on est plus évolué que dans le privé avec les outils qu'on a, etc. Il y a une fierté sur les outils, sur l'informatique qui est à la pointe*** ».

Il existe bien, à côté de l'enthousiasme, certaines craintes et de gros efforts sont apportés pour les apaiser (tels que des sessions de test de travail à distance, de test de matériel ou la visite du prototype ; de même que par divers discours de la direction ou de la gestion de projet). Celles-ci sont surtout orientées vers la peur de ne pas pouvoir trouver de place ou de ne pas s'adapter au nouveau système. Comme se souvient monsieur BH, directeur du service d'inspection des entreprises : « *La grosse crainte, du départ, dans le Dynamic office et le système qu'on avait mis en place, était que les gens n'allaient pas trouver une place de travail lorsqu'ils arrivaient* ».

3.3.2. Le contenu du changement

i. Mise en œuvre des dispositifs organisationnels

Avec le déménagement, le changement organisationnel devient concret. Les nouveaux locaux sont une réalité, il n'y a plus de places individuelles et les espaces sont adaptés aux divers besoins du travailleur : salles de réunion, lieux de concentration ou d'entretien, espaces de détente, etc. (voir photos). Le mobilier et l'espace de travail sont composés de meubles très ergonomiques, au design très contemporain. Le mobilier est un mobilier de qualité et coûteux²⁰. Cela se voit et est admiré en interne comme en externe. En période de disette budgétaire, le faste, bien que professionnel, des nouveaux locaux est remarqué car c'est en fait très peu fréquent dans les administrations et surtout pour l'ensemble des membres du personnel.

²⁰ Le financement d'une dépense aussi importante a pu se réaliser sur les économies de location.





Le clean desk doit s'appliquer pour tous et des coachs veillent chaque soir à la bonne application des principes. Une grande partie des documents sont numérisés mais pas tous, notamment ceux venant d'autres administrations.

À côté de cela, la philosophie est que le télétravail est instauré, pour tous²¹ les travailleurs pour autant qu'ils soient équipés du matériel nécessaire (ordinateur portable, softphone, etc.). Ce matériel est distribué sur demande mais la demande est plus importante que les possibilités d'équiper chacun immédiatement et certains devront attendre plusieurs mois. À cette période, le télétravail est naissant et peut se faire un jour par semaine. Cela passera rapidement à deux jours puis à trois jours par semaine au maximum.

La possibilité pour le travailleur d'opter, à la place du système flexible de contrôle des temps en application, pour un système sans pointage de ses temps de prestation est instaurée. Le travailleur ne compte plus ses heures de présence au travail mais doit réaliser des objectifs individuels et collectifs (par équipe ou par service) fixés antérieurement. En principe il doit être évalué sur les résultats fournis. L'horaire et la charge de travail définis doivent normalement correspondre à un travail hebdomadaire de 38 heures par semaine sur une

²¹ L'objectif du projet est d'offrir la possibilité de télétravailler à tous les collaborateurs. Pour différentes raisons (principalement liées à la fonction), 8% des travailleurs n'y auront pas accès.

période de référence de 4 mois. Des congés supplémentaires de compensation (maximum 18 jours par an) sont octroyés par le chef.

Ce nouveau dispositif prévoyant la suppression de mesurage des temps est discuté dès 2008, en concertation avec les représentants des travailleurs. Cependant, les organisations syndicales refusent initialement ce système. Ces dernières craignent, surtout un syndicat en particulier, une exploitation trop grande des collaborateurs s'il n'y a plus de limites. La possibilité d'abandonner le pointage des temps sera finalement acceptée en avril 2009, avec quelque mois de retard par rapport au planning.

La nouvelle organisation du travail se met en place et les principes, valeurs et rôles attendus sont d'application. Le travailleur doit surtout s'autonomiser et le chef doit principalement redéfinir son rôle.

Les premiers succès émergent : le mobilier impressionne, les surfaces utilisées ont diminué de 40% et de substantielles économies sont réalisées. La crainte initiale de ne pas trouver une place pour s'asseoir ne s'avère pas fondée. La numérisation a permis de travailler avec beaucoup moins de papier, même si cette dernière n'est pas encore finalisée. Le personnel s'engouffre dans le télétravail et la suppression du pointage. Selon une enquête du personnel, les collaborateurs sont de plus en plus satisfaits de leur environnement de travail²².

En ce qui concerne le télétravail, en 2008, 13% des travailleurs avaient accès au télétravail (hors travailleurs mobiles). En 2009, ce pourcentage monte à 28% et en 2010, à 42% (69% si on inclut les travailleurs mobiles).

En ce qui concerne le pointage des temps, nous voyons la croissance importante des travailleurs qui choisissent ce système (en % du nombre total de collaborateurs du Ministère) :

- 100 % de pointeurs en décembre 2008 ;
- Début 2009, on permet de pointer ou de ne pas pointer ;
- 45 % de pointeurs en septembre 2009 ;
- 27 % de pointeurs en mars 2010 ;
- 17 % de pointeurs en mars 2011 ;
- 13 % de pointeurs en mars 2012.

Outre la mise en œuvre des dispositifs organisationnels, il existe également des dimensions techniques et logistiques qui doivent soutenir ces dispositifs. Ces dernières demandent beaucoup d'investissement (humain et financier) et s'il y eut des difficultés occasionnelles, globalement, cela s'est plutôt bien déroulé.

²² Nous n'avons pas pu nous procurer les résultats de cette enquête dont seuls les principaux éléments auraient été communiqués au personnel.

ii. C'est un changement radical !

Nous avons vu précédemment qu'un changement est qualifié de radical lorsqu'il entraîne des changements importants, un changement de cadre, voire des ruptures.

L'analyse du changement tel qu'il s'est développé au sein du Ministère répond à ces critères. L'organisation du travail et la GRH ont vu leur cadre de référence complètement revisité à la suite du changement vécu dans cette institution publique.

Ne prenons que quelques éléments représentatifs pour en confirmer le fait.

Le contrôle des tâches, qui s'opérait préalablement encore couramment de façon directe et physique, n'est plus adapté aux réalités de l'organisation et il devient dans la pratique impossible de recourir à un contrôle direct continu. Des mécanismes de coordination et de contrôles nouveaux ont émergé. Comme le met en avant le TY, chef de projet, « **Le contexte a tellement changé. Oui, les gens doivent être capables de gérer des gens qui ne sont jamais là !** » (annexe 21.).

La présence physique en un même lieu et un même temps permettait une planification des tâches plus légère, ce qui n'est désormais plus possible. Il est actuellement plus compliqué de demander une tâche au dernier moment.

La division, tant horizontale que verticale, du travail au sein du Ministère a glissé globalement dans le sens d'une division plus faible. D'une part, l'isolement plus important que subit le travailleur impose de celui-ci une plus grande implication dans l'organisation de son travail, dans la résolution des problèmes, dans la prise d'initiatives, en bref, une plus grande autonomie. De ce fait, il participe davantage à la conception de son travail et est amené à réaliser des tâches plus diversifiées, telles que des tâches antérieurement dédiées au management (organisation de ses tâches, planification de ses tâches et de son temps, résolution des problèmes individuels ou collectifs – jusqu'à un certain niveau – suivi de ses tâches, contrôle de sa qualité, etc.) ou au service des ressources humaines (autoformation, gestion de son temps et de son lieu de travail, etc.).

En termes de distribution du pouvoir, dans le cadre du changement au sein du Ministère, les agents de base, au travers de la liberté et des autonomies qu'ils acquièrent ont une perspective réelle de gagner du pouvoir au sein de l'organisation. Même pour des travailleurs plus bas dans la hiérarchie, la prise d'initiative devient possible, comme le note madame DE : « *C'est juste mais avec les valeurs qu'on a, à l'heure actuelle on insiste sur le développement et la prise d'initiative, le fait qu'on peut croiser le président et qu'il va nous parler etc., je trouve que cela a changé les mentalités et les gens sont de plus en plus, justement, autonome. Ils prennent des initiatives etc., donc on le fait encore plus* ».

A contrario, les chefs de proximité sont à un niveau où la perte de pouvoir est potentiellement importante.

Au niveau de la GRH, de façon générale, le modèle ancien de GRH au sein du Ministère était basé sur un respect raisonnable des règles imposées par l'État et la concentration des fonctions RH au sein d'un service P&O (personnel et organisation) centralisé. L'évaluation est légère, plutôt standardisée voire purement administrative. Les promotions se font sur la base de concours ou de l'ancienneté. Le salaire est réglementé et augmente suivant l'ancienneté. Le temps de travail est fixe et les heures supplémentaires – exceptionnelles – sont réglementées. La communication est centralisée, formelle et hiérarchico-fonctionnelle. La participation des travailleurs est inexistante.

Après le changement, la GRH a fortement évolué. Par exemple, le temps de travail n'est plus compté pour de nombreux travailleurs et les heures de début et de fin sont libres et variables d'un travailleur à l'autre, le mesurage des présences n'a plus de sens et a disparu. Ou encore, en termes d'évaluation, les notions de responsabilisation et l'orientation « résultats » (mesurés), voire la gestion d'équipe sont autant de dimensions qui incitent à utiliser correctement le système d'évaluation et à donner des évaluations négatives aux collaborateurs qui dysfonctionnent au sein des équipes, ce qui peut conduire à leur licenciement ou au fait qu'ils quittent l'institution car n'étant plus en adéquation avec ses attentes.

Le développement personnel est une priorité dans les valeurs souhaitées, tout comme la prise d'initiatives. Il est donc attendu des travailleurs de se prendre en charge sur le domaine des formations. Avec le support de son chef/coach, le travailleur doit se prendre en charge et demander/suivre des formations qui lui permettent d'être autonome dans son travail, mais aussi d'évoluer dans ses compétences.

Le modèle de GRH a donc très clairement évolué d'un modèle objectivant à un modèle bien plus individualisant. Néanmoins, il est vrai que certains éléments pointent dans l'autre direction. Ainsi, le principe de réduire les symboles hiérarchiques et le fait de considérer les agents comme des égaux ont pour effet de réduire les outils informels de rémunération tels qu'un bureau individuel ou le fait d'accorder du télétravail de façon exceptionnelle à certains agents ou d'autres petits privilèges que l'on pouvait accorder antérieurement aux agents « méritants » mais qui ont disparu de l'arsenal du manager de ligne. Monsieur LK le regrette quelque peu : *« Une chose qu'on a oublié et qui vit très fort au niveau du SPF c'est la gestion des talents, dans le sens où l'organisation tourne autour d'une unité de collaborateurs extrêmement impliqués, motivés. Le gros problème c'est qu'avant ces collaborateurs avaient droits au télétravail, un horaire flexible, un petit truc en plus, maintenant, tout le monde y a droit ».*

Une partie des tâches historiquement allouées au service de GRH sont transférées à la ligne hiérarchique et à l'agent lui-même, par exemple : la gestion des temps et des présences, une partie de la gestion des compétences ainsi que de nombreux éléments de contrôle. Dans le processus d'autonomisation, certains services vont jusqu'à laisser un rôle important aux collègues dans le processus de recrutement et de sélection à l'entrée. Comme le présente fièrement le Président FX : *« Donc, nous disons : les gens qui travaillent dans le service vvv déterminent qui entre en service chez eux. Mais presque personne ne fait ça. Ce n'est pas le directeur du service qui détermine qui entre en service... C'est quelqu'un du service même.*

Le chef du service... ? C'est une équipe où la personne va aller travailler qui décide qui entre en service²³ ».

Il est important de rappeler que le changement de cadre de référence en ce qui concerne, notamment et principalement, l'organisation du travail et la GRH a pour conséquence de toucher une multitude de dimensions au sein de cette administration. La complexité de ce changement et le nombre de domaines impactés ont contraint la façon dont le projet s'est construit et la façon dont se sont articulés les processus de changement. Ainsi ce changement a mobilisé un nombre très important d'acteurs internes et externes et de ressources. Malgré cela, confusion et incertitude ont émergé auprès des travailleurs. Notons également que si certaines facettes de la GRH ont été complètement modifiées, d'autres sont restées intégralement identiques, comme les rémunérations ou le système de promotion – dépendant de systèmes externes.

La radicalité du changement et la multitude des domaines impactés ont aussi conduit à l'impossibilité de couvrir toutes les facettes jugées importantes et à l'abandon ou à la négligence de certaines d'entre-elles, comme par exemple l'accompagnement plus en profondeur de l'encadrement intermédiaire.

En outre, le fait de changer de cadre de référence ouvre la voie à de nombreux jeux d'acteurs mais aussi à une liberté pour ceux-ci de reconstruire quelque chose de nouveau et de redéfinir les relations de travail.

iii. Des nuances de pratiques organisationnelles émergent

Désormais, le changement devient vraiment une réalité concrète. Cependant, en termes d'organisation du travail, il doit encore être mis en œuvre dans la plupart de ses facettes opérationnelles. Certes, le changement a été préparé avec beaucoup d'efforts et de ressources mais pour le travailleur, jusqu'au big-bang, peu de choses étaient concrètes. Les éléments préparatoires ont touché à des éléments techniques (numérisation, archivages, outils de communication, etc.) ou culturels (recueil de mises en pratique des valeurs, formation au leadership à distance, etc.). Au moment du big-bang, les principes et dispositifs organisationnels sont mis en place, mais il existe peu de choses touchant à l'organisation opérationnelle du travail. Avec le déménagement, cela devient le cas.

Dans la mesure où le changement touche des services différents avec leurs spécificités, de premières traces de mises en pratique hétérogènes apparaissent. Certains respectent davantage le clean desk que d'autres, certains chefs s'arrogent le droit de personnaliser un bureau. Le télétravail est accordé avec des nuances et les jours de compensation sont octroyés avec des différences d'un service à l'autre. Il en va de même pour le contrôle que les chefs exercent sur

²³ Dus, wij zeggen dan: de mensen die werken bij vvv bepalen wie er in dienst komt. Maar bijna niemand doet dat. Het is niet de directeur van vvv die bepaalt wie er in dienst komt... **Het is iemand van de dienst zelf. De chef van de dienst...** Het is het team waar de mensen gaan werken die beslist wie er in dienst komt.

leurs agents, certains restent très contrôlant, d'autres s'appliquent à évaluer en fonction des résultats, d'autres encore abandonnent ce rôle (voir infra, partie 3 « Après le big-bang »).

iv. Des dispositifs contraignants pour l'organisation de tous

Le fait que personne ne puisse échapper au déménagement a facilité les choses. Il était obligatoire d'abandonner son bureau, ses affaires, ses habitudes de l'ancien bâtiment et c'est comme ça ! À côté de cela, dans le nouveau bâtiment, l'organisation du DO s'impose et il n'y a, en principe, pas de marge de manœuvre. L'espace est défini et limité en superficie (il n'y a plus de place pour tout le monde). Chacun peut s'asseoir où il veut, selon ses besoins. Ici aussi, la marge de manœuvre est réduite pour le travailleur, à moins de dévier du système.

Ensuite, les choix de télétravailler ou de ne plus pointer ses heures, s'ils sont des choix, ont néanmoins un impact lorsqu'ils sont utilisés sur les autres travailleurs et les chefs. En fait, ces dispositifs, même facultatifs au niveau personnel, s'imposent collectivement à tous. En effet, du fait que de nombreux travailleurs gèrent différemment leurs temps et lieux de travail, tant leurs collègues que leurs chefs en sont affectés. Les travailleurs qui, régulièrement, ne sont pas physiquement présents au bureau en même temps que les autres, imposent une autre organisation du travail à leurs collègues, à leurs chefs et à leurs clients (en tout cas, s'ils étaient auparavant présents à leur poste fixe de travail).

Chacun va donc être touché par le changement et les modes d'organisation vont dès lors inévitablement être ajustés. Même si un chef ne fait pas de télétravail, il doit apprendre à gérer ses collaborateurs qui en font. Et gérer des travailleurs qui ne sont pas là, ce n'est pas si simple, comme le rappelle monsieur TY, directeur, chef du projet : « La gestion du cadre (middle management), ça reste très difficile. **Pourquoi ?** Surtout quand il y a des absences de 3 jours par semaine et que les chefs aussi sont absents, qu'il faut quand même garder un certain esprit d'équipe. [...] Les gens doivent être capables de gérer des gens qui ne sont jamais là... ».

Cela va même plus loin puisque le travailleur qui décide de télétravailler va inévitablement devoir revoir son organisation, sa coordination avec ses collègues, sa communication, construire (ou maintenir) une autonomie de fait, etc.

L'entrée massive de travailleurs dans ces dispositifs impose le passage à une autre organisation du travail. C'est un peu comme si en changeant le cadre de fonctionnement, toute l'organisation devait s'adapter et donc fondamentalement changer son organisation.

v. On remet tout à zéro et il y a beaucoup de libertés

Si les dispositifs organisationnels sont sources de contraintes, la nouvelle organisation du travail est source de liberté. Avec le déménagement et la nouvelle façon de travailler, c'est un peu comme si on remettait les compteurs à zéro. On redéfinit les relations au sein de l'équipe, avec le chef et les collègues. On redéfinit aussi sa propre façon de travailler. De ce fait, et selon les contextes locaux, de nouvelles marges de manœuvre émergent pour le travailleur et un travail de redéfinition apparaît, comme l'exprime monsieur AG, directeur : « *Ce que nous*

avons fait en créant évidemment des équipes de 10 et des équipes autonomes, c'est de d'abord re-conceptualiser d'abord le contenu du travail ». Apparaît également la possibilité de prendre des initiatives comme monsieur VT, collaborateur l'exprime : « Le projet m'a aussi permis, à moi personnellement, de prendre plus d'initiatives, je pense. Je pense que la culture de présence à l'époque, c'était vrai, on avait le confort, je dirais... On avait le confort d'attendre les demandes. Mais maintenant, c'est vrai, on attend plus d'initiatives de ses collaborateurs ».

Il y a aussi la possibilité de prendre de nouvelles tâches, ce qui est nouveau pour certains. Ainsi, madame VS, collaboratrice, avance : « *Tu as de l'autonomie. Je suis niveau C. Avant, c'était à un niveau C de faire le travail d'exécution et d'écouter. Mais avec mon chef, je fais en fait des tâches de niveau B ou C ou A. Je dois aussi faire des tâches de niveau A... Avant, ce n'était pas comme ça. Le C ne pouvait faire que ce qu'on lui disait comme les niveaux D et dont on pensait : « celui-là est trop stupide pour faire quelque chose ! » Tu dois voir ça ! Maintenant, tu en as qui disent naturellement que tu dois être bien structuré mais ça dépend de la personne. Tu as des niveaux C qui n'ont pas de diplôme (universitaire) mais qui peuvent faire des choses tandis qu'à un autre moment ils n'étaient pas encore mûrs assez... ».*²⁴ Ou encore, monsieur BH, directeur du service d'inspection des entreprises qui remarque à ce sujet : « *On a fait une nouvelle pondération des fonctions, parce qu'on s'est rendu compte qu'il y avait des gens qui faisaient un tout autre job après, qu'avant. Ils font un travail où ils ont beaucoup plus de responsabilités qu'avant, ils se sont développés par rapport à avant. Chez moi, le nouveau système a permis aux gens de se développer beaucoup plus qu'avant ».*

Cette marge est également inhérente au contenu du changement, qui offre davantage d'autonomie, ainsi qu'à la façon dont le projet a été géré, c'est-à-dire en laissant une certaine marge dans l'opérationnalisation du changement. Monsieur AG, directeur : « *Ce qui est intéressant dans le télétravail ou dans le modèle que nous avons, à partir du moment où on dit à une personne « nous ne vous contrôlons plus, ce qu'on attend, ce sont les résultats », résultats définis en un service à l'utilisateur, que ce soit en termes de délai de traitement ou en termes de délai d'appel. Vous dites à la personne, que ce qui est important, c'est de trouver les moyens de résoudre le problème, puisque dans la conception du projet, les personnes sont libres du temps, de l'espace mais aussi des moyens. L'important c'est le résultat ! ».*

Cette liberté est une opportunité pour le travailleur s'il peut y trouver son intérêt. C'est aussi un facteur d'inquiétude car il est lié à l'incertitude sur ce que sera l'avenir.

Monsieur KK, secrétaire syndical, souligne le choc que ceci a représenté : « *Le déménagement s'est fait du jour au lendemain [...], littéralement d'un jour à l'autre... Et*

²⁴ «Je hebt autonomie. Ik ben niveau C. Vroeger was het van een niveau C, die moet uitvoerend werk doen en die luistert. Maar met mijn chef doe ik eigenlijk gewoon taken van B of C of A. Ik moet ook taken van niveau A doen... Vroeger was het zo niet. De C kon alleen doen wat hem gezegd werd zoals niveau D en waarvan gedacht werd 'die is te dom om iets te doen!'. Je moet dat bekijken! Je hebt er natuurlijk die zeggen van 'je moet goed gestructureerd zijn' maar dat hangt van persoon tot persoon af. Je hebt niveaus C die geen (universitair) diploma hebben maar die zullen het wel kunnen, terwijl ze misschien op een bepaald moment nog niet rijp genoeg waren... »

vous arrivez alors dans un environnement sans murs, vous êtes libre ! C'est comme si... ce n'est pas une bonne comparaison et je pourrais même paraître un peu grossier, mais je le compare avec quelqu'un qui sort de prison, qui est sorti de tout ce qui était structuré et qui du jour au lendemain se retrouve dehors, sans rien. Ces personnes doivent aussi avoir un accompagnement pour revenir dans la société. C'est là une comparaison grossière mais je la ferais presque... Enfin, vous mettez quelqu'un au travail et au-dessus de lui un chef qui lui dit ce qu'il doit faire et quand et comment il doit le faire et d'un jour à l'autre, on entre dans un système de travail où le chef doit devenir un coach et doit accompagner les gens et même les encourager à prendre des initiatives...²⁵ ».

Notons finalement à ce niveau que les dirigeants du Ministère tentent d'instaurer une nouvelle culture d'organisation (valeurs souhaitées, rôles attendus, etc.). Cela signifie en quelque sorte une forme de remise à plat. Certains travailleurs et chefs au sein du Ministère sont très motivés de pouvoir redéfinir leurs rôles, de mobiliser les nouvelles valeurs ou de confronter certains collègues ou chefs face à leur non-respect de comportements attendus. En particulier Madame, DE, participante au projet est très enthousiaste : **« Et vous, à titre personnel, vous trouvez ça bien ? Moi oui. Je suis quelqu'un de très ouvert, j'aime bien ça. J'aime bien de tester des choses parce que je pars du principe qu'il y a toujours quelque chose de positif à en retirer. Oui, moi franchement cela me bottait parce que tous, quand on est dans des bureaux... enfin, pfff... Et vous êtes plus responsable maintenant ? Oui. Beaucoup plus. Avant, vous n'étiez pas responsable ? Si mais on se sent beaucoup plus impliqué dans la vie d'entreprise. Quand on a des petits bureaux comme on fonctionnait avant, il y avait tellement de contrôle etc., qu'on suit un peu comme des petits moutons moi je trouve. Et ici ? Ici pas du tout, on se sent vraiment impliqué. On a des responsabilités. On se dit 'on a une mission au sein du SPF'. Que ce soit au niveau des valeurs ou au niveau du travail. Et on a plus cette cohésion d'image à donner finalement. On veut être un employeur sexy, agile etc. et on a envie de s'impliquer. Evidemment il faut « adhérer » aux idées, qui sont derrières mais ça donne envie, quoi. Et pouvoir gérer son propre temps.... »**

Pour d'autres travailleurs, ce changement de culture n'évoque vraiment rien, voire même une forme d'exercice managérial de peu d'intérêt.

²⁵ “De verhuis is daar echt van de ene dag op de andere geswitched geweest. Van mensen die niet in het Domino project zaten ... gewoon van de ene dag op de andere moeten verhuizen, letterlijk, en in een systeem terecht komen van geen muren meer bij manier van spreken en ge zijt vrij. Dat is hetzelfde als... Het is geen goede vergelijking en ik zou zelfs grof kunnen overkomen maar ik vergelijk het zo met iemand die uit de gevangenis komt, die gewoon is geweest van alles heel gestructureerd te doen en van de ene dag op de andere zet je die daar buiten zonder iets. Die mens moet ook begeleiding hebben om terug in de maatschappij te komen. Het is grof vergeleken maar ik zou het bijna daarop zetten. Enfin, ge zet iemand te werken met een chef boven hem die hem zegt dat hij moet doen wanneer hij het moet doen en hoe hij het moet doen en van de ene dag op de andere ga je in een systeem gaan werken waar die chef een coach moet worden en de mensen gaan begeleiden en zelf moeten aanmoedigen van initiatieven te nemen...”

3.3.3. *Le processus de changement*

i. La frénésie du déménagement

Le déménagement et le changement organisationnel qui lui est lié sont surtout un processus interne au Ministère. Les acteurs externes y sont peu impliqués. Et il s'agit surtout de faire du changement au sein du Ministère une réussite, ceci, alors que, durant la période du déménagement, énormément de choses doivent être mises en place sur peu de temps.

Le projet est déjà énorme à la base, dans toutes ses implications, mais à ce moment précis, le temps s'accélère et les tâches s'accumulent. Après le déménagement, tous les travailleurs (ou presque) peuvent télétravailler mais la numérisation n'est pas prête dans tous les services (elle prendra plusieurs années) et l'accès aux ordinateurs portables se fait progressivement et sur plusieurs mois.

De plus, le changement technologique passe aussi par un processus d'essais-erreurs et divers aspects sont abandonnés. On perçoit l'existence d'échecs, par exemple, des documents numérisés mais inexploitable ou des applications (mineures) développées et ensuite non utilisées. Ceux-ci sont peut-être de nature mineure mais on en parle vraiment très peu, on peut même avoir le sentiment qu'ils doivent rester à l'ombre des regards pour ne pas nuire à l'image du projet.

ii. Payer le prix fort

L'équipe de projet va donc tout mettre en œuvre pour que le changement soit un succès. Autant que possible dans l'accompagnement des travailleurs, mais plus encore dans les éléments incitant ces derniers à entrer dans les nouveaux dispositifs.

Ainsi le télétravail est à tout prix encouragé, tout comme le fait de ne plus pointer. Les avantages offerts aux travailleurs pour entrer (volontairement) dans ces systèmes sont importants, et ce, dès le début. On y trouve :

- Un mode d'organisation du travail qui fait gagner énormément de temps (privé) au travailleur grâce au télétravail (temps de trajet notamment) ;
- 18 jours de « compensation » sont accordés (sous conditions) annuellement pour celui qui entre dans ce système ;
- Les marges de productivité sont entièrement récupérées par le travailleur car aucun effort officiel de productivité ne lui est demandé, tout du moins de façon formelle ;
- La possibilité d'obtenir des marges d'autonomie dans la réalisation de ces tâches est offerte aux collaborateurs et la prise d'initiatives est, en principe, encouragée. Ceci conduit à l'épanouissement de certains. Madame VS, collaboratrice : « *Maintenant, tu peux prendre une initiative et quand tu prends une initiative, c'est même apprécié !* »

Auparavant, c'était interdit ? Avant... ? Interdit, non... mais c'était plutôt « le chef décide » et maintenant c'est moi qui décide en fait !²⁶ » ;

- On permet à d'autres de (mieux) couvrir des comportements déviants éventuels (par exemple le fait qu'ils ne travaillent pas assez) ;
- Le modèle mis en œuvre concrétise la marge de responsabilité et de confiance accordée que certains attendaient mais ne voyaient venir que dans les discours ;
- Le fait de ne plus pointer, mais également le fait de télétravailler ont été progressivement mais rapidement érigés en droit pour le travailleur ;
- Un sentiment d'équité plus grand, à savoir une flexibilité horaire qui n'était auparavant accordée qu'aux cadres supérieurs.

Monsieur LZ, directeur, apporte une conclusion intéressante : *« Ceci étant, tu veux pointer/tu ne veux pas pointer, le choix est possible ; tu veux télétravailler/tu ne veux pas télétravailler, le choix est possible ; tu veux venir tous les jours ici le choix est possible. Le concept de la liberté est donc très étendu. Fatalement, d'une façon ou d'une autre, tu finis par t'y retrouver ».*

iii. Une diversion ?

Si les changements d'organisation du travail touchent tout le monde et de façon importante (coordination des tâches, division des tâches, contrôle, communication, etc.), la plupart des travailleurs mettent principalement en avant le changement de bâtiment, la nouvelle implantation et leur poste de travail d'un côté, le télétravail et la suppression du pointage de l'autre comme les éléments les plus pertinents de ce changement. Il est vrai que les éléments d'organisation du travail et ceux liés à leur rôle (pratiques, valeurs, comportements attendus) sont moins palpables et visibles. Les principales craintes étaient d'ailleurs à ce niveau-là. Dans ce contexte, ce que les agents ont trouvé difficile, c'est le fait de perdre leur bureau individuel et de changer de bâtiment. Le reste, ça semblait avoir peu d'importance. Madame BB, collaboratrice, s'exprime à ce sujet : *« Pensez-vous que cela a été un changement difficile, qu'il y a eu des résistances, etc. ? Des résistances, non mais difficile... Vous pouvez m'expliquer ? On avait un bureau, un téléphone... Les gens ont mal vécu cela ? Oui, surtout les plus âgés ». Ou monsieur VT, collaborateur : « Oui. La crainte était... parce qu'on sentait déjà de la résistance auprès de certaines personnes, dans l'équipe, juste au niveau du déménagement... Le déménagement avait installé beaucoup de résistance et auprès de certaines personnes et certainement pas seulement le déménagement mais aussi le fait qu'on n'avait plus de bureau personnel. On n'avait plus d'armoires, de dossiers papier et tout cela. Cela a suscité beaucoup de craintes auprès des gens. Moi j'avais un peu de crainte que ça donne des conflits ou quelque chose comme cela. Et c'était surtout au niveau pratique au début, parce que c'était vraiment la résistance la plus grande auprès des gens ».*

²⁶ «Nu moogt ge initiatief nemen en als je initiatief neemt wordt het eigenlijk geapprecieerd. **Daarvoor was het verboden misschien?** Vroeger? Verboden wel niet Het was zo meer van 'de chef beslist' en ik beslis nu eigenlijk!».

La gestion de projet y verra d'ailleurs, à un moment donné, une manœuvre de diversion : alors que tout le monde se concentre sur des éléments moins importants tels que le déménagement dans un nouvel environnement de travail ou le télétravail, les vrais changements (de culture et d'organisation) prennent place. Ceci aurait facilité le changement...

Monsieur TY, directeur, chef de projet : « **L'avantage que vous avez eu, c'est que vous avez orienté les choix sur l'aspect « espace », alors que les poids les plus importants n'étaient pas là ? Non, c'était un « mock up » ! On déménage mais en fait, c'est quelque chose d'autre qu'on a fait. Le Ministère déménage mais en fait, on va travailler autrement. L'important était ailleurs et ils ne l'ont pas vu. Cela n'a donc pas créé trop de craintes. On a mis en avant le fait qu'ils allaient avoir un beau bureau et non la place ».** Ou encore monsieur LZ, directeur : « Le « *Dynamic office* » c'est ton excuse pour changer tout ça : le changement de comportement ».

Et finalement, monsieur DG, participant au projet: « **Avez-vous communiqué que l'élément le plus important était la culture ? Nous avons communiqué à ce sujet. Mais c'est celui que les gens captaient le moins. Quand je parle avec les gens, j'ai l'impression qu'ils disent « oui, le télétravail, oui le *Dynamic office* », mais en fait, ce n'est pas le plus important... C'est ce que j'ai dit au début. Ce changement de culture, c'est l'objectif. Est-ce plus important que les gens en aient été conscients ou qu'on y soit arrivé ? ».** « **Pourtant nous avons abordé ce sujet par moment (et on l'a vraiment fait), mais ça se perd dans les projets concrets que les gens touchent effectivement... plutôt que le discours général...** »²⁷.

iv. La hiérarchie reprend progressivement du pouvoir sur l'organisation

Alors que la gestion de projet avait la main sur le changement et le pouvoir formel et informel pour imposer les dispositifs organisationnels et les aspects techniques qui y étaient liés, le déménagement change la donne. Le changement, par sa concrétisation, doit maintenant s'opérationnaliser dans les pratiques et de ce fait, de nouveaux acteurs commencent à jouer de leur pouvoir. En particulier les directeurs vont, dans leurs services respectifs, définir quelques règles qu'ils imposeront et préciser les grosses lignes de l'organisation du travail. Cette entrée en matière ne se fait pas nécessairement sur des aspects majeurs mais elle donne le « la » pour les services. Certains directeurs vont encourager les changements et, par exemple, profiter de la numérisation pour redéfinir les processus ou modifier l'organisation en équipe. D'autres vont moduler les propositions de changement selon la conception qu'ils en ont : limiter le télétravail ou redéfinir l'utilisation de l'espace selon leurs souhaits (allouer les bureaux, s'octroyer une place fixe, imposer des jours fixes de télétravail, etc.). Jusque-là, le changement s'était en quelque sorte fait sans la hiérarchie et les chefs. La gestion de projet

²⁷ “**Is het zo gecommuniceerd geweest: het belangrijkste element is cultuur?** We hebben daar zo over gecommuniceerd. Maar dat was hetgeen wat de mensen het minste oppikten. **Als ik met mensen spreek, heb ik de indruk dat ‘jaja, telewerk, jaja, dynamic office’ maar in feite is dit niet het belangrijkste...** Dat is wat ik in het begin heb gezegd. Die cultuurverandering is de doelstelling. Is het belangrijk dat de mensen zich bewust zijn geweest of is het belangrijk dat we er geraakt zijn?” ook al hebben we dat wel gebracht op bepaalde momenten (en we hebben dat zeker gebracht), gaat verloren door die concrete projecten die de mensen veel meer toucheert... dan het algemene verhaal...”

« gérait » le changement et sa préparation. Avec la concrétisation opérationnelle du changement, les directeurs reprennent la main (dans une certaine mesure). Ils supportent le changement ou l'ajustent à leurs besoins, voire se contentent de faire le minimum qui est exigé d'eux.

Les membres du management intermédiaire restent, à ce moment du changement, encore très discrets et sont contraints de suivre le bouleversement autour d'eux et de leurs collaborateurs.

Monsieur LK, participant au projet : *« Cela n'a pas été implémenté d'une manière uniforme au niveau des services. Il y a donc encore des services qui sont très en retard, par exemple point de vue culture de travail, point de vue clean desk, point de vue permission du télétravail. [...] Et pour quelles raisons, dans le processus, quelque chose ne s'est-il pas bien passé à un moment donné ? Je peux difficilement le dire, ce n'est qu'un avis : je pense que le directeur n'est pas très pour. L'adhésion d'un directeur qui n'était pas très pour... il a dû faire le minimum qu'il devait faire ».*

v. Les alliés

Au moment du changement, sauf les convaincus, tout le monde reste dans l'expectative de ce qui va concrètement se passer. Il y a bien une certaine demande des travailleurs sur certaines facettes comme le télétravail et l'implication de beaucoup de collaborateurs dans le projet a incité à l'adhésion. Lorsqu'un collègue qui participe au projet est convaincu que c'est un bon changement, il peut en attirer d'autres sur la même voie. Cependant, de façon générale, en ce qui concerne les travailleurs, ils ont adhéré progressivement, mais assez vite, aux nouveaux dispositifs : à l'environnement de travail et au DO, de façon assez naturelle (de toute façon, ils n'avaient pas beaucoup d'alternatives) ; au télétravail et à l'arrêt du pointage probablement du fait des importants avantages octroyés. De plus, leur intérêt dans le changement est bien présent malgré les craintes et on constate même une certaine adhésion. Ainsi, monsieur KK, secrétaire syndical s'exprime : *« C'était donc pour cela que, bien avant la mise en œuvre, la théorie avait été expliquée et qu'ils avaient indiqué ce qu'ils attendaient. Mais nous, on sentait bien à ce moment-là que le personnel était demandeur²⁸ ».*

Les directeurs avaient formellement validé le projet de changement et pouvaient difficilement se positionner contre d'aussi beaux principes. Monsieur LK, participant au projet se souvient comment le Comité de direction a validé le projet : *« Mais ils l'ont approuvé en conseil de direction ? Peut-être un peu trop sans savoir ce qu'ils approuvaient. C'est assez possible, je pense que tout le monde est d'accord même certain chef de division. Je ne le critique pas sinon cela ne se serait peut-être pas fait. [...] Je pense qu'on a fait du rentre dedans au niveau du comité de direction. Il y a eu une coalition qui s'est formée, entre le président et quelques DG.[...] C'est mon impression et que effectivement cette coalition a dit « on le fait » et certains DG n'ont pas très bien compris ce à quoi ils s'engageaient, peut-être la*

²⁸ «Dus het was daarvoor, nog voor die invoering dat echt de theorie werd toegelicht en wat ze wilden doen. Maar we voelden op dat moment al 'het personeel vraagt ernaar'».

portée concrète, exacte, quelles implications exactes cela allaient avoir. ». Avec la mise en pratique, ils récupèrent un certain pouvoir et une certaine mainmise, bien que tous ne l'exercent pas. Monsieur BB, travailleur parle de son directeur en ces termes : « **Votre chef de division, quelle approche il a selon vous de tous ces changements ? Il n'est pas toujours d'accord, je pense, mais il n'a pas envie de faire du remue-ménage, donc il ne dit pas grand-chose, il ne le dit que quand ça va très loin et gentiment...** » (annexe 21.).

Les chefs intermédiaires subissent le changement, pas trop accompagnés et avec un système de mesure des résultats qui n'est pas vraiment prêt. Monsieur BB, travailleur et cadre intermédiaire se rappelle : « *Ça rejoint ce que je vous disais, quant au fait, qu'on a fort délégué, on a envoyé vers le chef et tire ton plan et donc il y a des chefs qui essaient de bien le faire et d'autres qui le font pas bien.* » (annexe 21.). Quant à l'accompagnement, Monsieur Lk en fait une synthèse éloquente : « *Il y a eu le coaching mais qui n'a pas été généralisé et qui n'a pas été suivi. Il y a eu des choses qui ont été faites concernant le middle management, ce n'est pas qu'on a rien fait mais effectivement il n'y a pas eu une constante. A l'heure actuelle, les chefs de service sont laissés un peu....* ».

Les organisations syndicales sont initialement contre le projet de changement. Cependant, elles doivent faire marche arrière et valider l'accord sous la pression de leur base. Il convient de noter que les dirigeants du Ministère accèderont, à un moment donné, à la demande des syndicats sur un point spécifique. Il concerne le fait de rendre l'accès au non-pointage optionnel et non obligatoire, comme initialement prévu. Ceci a achevé de convaincre les organisations syndicales d'accepter les nouveaux dispositifs organisationnels.

À ce moment-là, les résistances sont toujours faibles et discrètes, à l'exception des organisations syndicales. Certains marquent bien leur mécontentement mais dans l'euphorie du déménagement, cela passe plutôt inaperçu. Les remarques négatives sont minimisées, comme nous l'avons déjà évoqué.

Au moment du big-bang, les organisations syndicales tentent de bloquer la proposition d'arrêter le système de pointage. Cependant, les avantages offerts aux travailleurs sont tels que les organisations syndicales peinent à mobiliser leurs troupes sur une question de principe (la suppression du pointage va ouvrir la porte à votre exploitation) alors que la pratique montre un visage complètement opposé : liberté et autonomie accrue, systèmes optionnels, compensations et avantages divers. Les syndicats ont donc fait marche arrière, accepté la proposition de la direction. Ils ont été dans ce cas dépassés par leur base et ont perdu de leur pouvoir d'influence. Monsieur KK, secrétaire syndical, met en avant le fait que lors des réunions avec les membres, les organisations syndicales ont surtout expliqué qu'ils étaient contre : « *Ces réunions avec les membres, ce n'était pas pour connaître le point de vue du personnel mais pour défendre leur point de vue [aux organisations syndicales] : « vous voulez rentrer dans quelque chose qui n'est pas bon selon nous ». Oui et alors, la réaction des gens a été de dire 'non ! Ça ne va pas comme ça ! C'est pas comme ça que ça*

marche !²⁹ » et de se retourner contre leur syndicat. Et alors : « Avec cela, les syndicats ont perdu des membres. Tous les syndicats ? Y compris le syndicat 'XXX' ? Oui...³⁰ ».

Monsieur AG, directeur, confirme la situation : « *Qu'est-ce qu'il y a de pire pour un syndicat quand votre base ne vous suit pas. C'est ce qui s'est passé ici. Finalement, ils ont essayé de décourager les gens à entrer dans le modèle, mais vous ne pouvez pas décourager les gens s'ils trouvent le modèle avantageux. Ils ont dit aux personnes « on va vous exploiter, vous n'allez plus avoir des récupérations, vous allez être soumis à l'arbitraire de votre chef qui peut accepter ou pas. » Si vous pointez c'est votre liberté parce que vous pouvez objectiver vos droits. Cette hypothèse de crainte qu'ils avaient véhiculée ne s'est pas rencontrée dans la pratique ».*

En fait, alors que la négociation avec les syndicats tourne à leur désavantage, une de leur requête est acceptée : celle que le système de suppression du pointage soit optionnel (ce système avait été souhaité obligatoire par la direction), car si le travailleur est libre et responsable, il faut lui laisser le choix. Ceci a eu le double avantage de permettre une adaptation du modèle qui intéresse les travailleurs mais répond aussi à une demande de leurs représentants. Les syndicats repartent ainsi avec une petite victoire et le travailleur avec une marge de liberté supplémentaire. Pour monsieur KK, secrétaire syndical : « *C'était pour moi un point important de la négociation. Laisser les travailleurs libres ! C'est un meilleur système. Ils vont probablement aller automatiquement dans le système sans pointage mais laissez-les choisir ! Il est finalement apparu que de laisser le choix était le meilleur choix.³¹ »*

²⁹ 'Maar het waren ledenvergaderingen niet om het standpunt te kennen van het personeel maar om hun standpunt te gaan verdedigen van 'jullie willen stappen in iets dat voor ons niet goed is'. Ja, uiteraard was er dan reactie van de mensen om te zeggen van 'Nee! Zo gaat het niet! Zo werkt het niet!'. '.

³⁰ "En dan hebben de vakbonden leden verloren. Alle vakbonden, inclusief GFH? Ja..."

³¹ "Dat was voor mij in de onderhandelingen een heel belangrijk punt. Laat de mensen vrij. Is het een beter systeem, dan gaan ze toch automatisch in het systeem van niet prikken terecht komen maar laat ze zelf kiezen. Het is uiteindelijk wel gebleken dat zelf de keuze laten de beste optie is geweest".

Synthèse de la deuxième phase

Le déménagement et la mise en œuvre des dispositifs organisationnels marquent la deuxième phase du changement organisationnel au sein du Ministère. À ce moment-là, les autres administrations publiques du champ organisationnel du Ministère ne suivent pas le chemin du changement organisationnel radical, même si elles ont connaissance du cas du Ministère.

Le contexte interne est à la frénésie et à l'euphorie. L'implication de nombreux travailleurs dans le déménagement et les nouveaux dispositifs organisationnels sont une réalité. La nouvelle réalité organisationnelle du Ministère est un élément de fierté pour les travailleurs, principalement le nouvel environnement de travail dynamique au mobilier ultra-moderne. Certains travailleurs ont des craintes mais elles se focalisent sur des éléments très concrets comme la peur de ne pas avoir de place. Les négociations avec les syndicats sur la suppression du pointage des temps sont difficiles mais aboutissent.

Lorsque les nouveaux dispositifs organisationnels sont en place, ils gagnent rapidement en popularité parmi de nombreux travailleurs. Le changement devient concret et les premiers succès sont engrangés : réduction des surfaces occupées, réduction du volume de papier, image positive du mobilier, taux de télétravail et de non-pointage en croissance, forte et régulière, ainsi qu'une satisfaction officielle des travailleurs. Les difficultés sont occultées. Le changement est manifestement radical et le cadre organisationnel et de GRH est complètement redessiné. Néanmoins, des nuances dans les pratiques organisationnelles commencent à émerger et on constate le caractère contraignant des dispositifs organisationnels. Finalement, les travailleurs adhérant au nouveau modèle découvrent une liberté nouvelle dans le cadre de laquelle le travail est redéfini et les marges du personnel bien plus grandes.

Au niveau des processus, on constatera que d'importants efforts sont faits pour que l'adhésion au nouveau modèle se fasse de façon importante, coûte que coûte, c'est-à-dire que le projet doit à tout prix être un succès. Les avantages donnés aux travailleurs pour les inciter à entrer dans le nouveau modèle sont hors normes de par leur importance. On constate également que les travailleurs sont plus concernés par les dispositifs organisationnels que par les éléments culturels ou les pratiques organisationnelles qui en découlent. Certains membres de la gestion de projet y voient une distraction (volontaire ?) des travailleurs des réels objectifs du changement, ce qui aurait facilité ce dernier. De façon plus notable, les directeurs des services se réapproprient avec la mise en pratique, certaines facettes du changement, notamment en termes de gestion de l'espace, de la modulation du télétravail, etc. Ils fixent leurs lignes rouges, supportent fortement le changement ou le combattent (subtilement). Les syndicats subissent une défaite dans leur résistance et sortent du jeu des acteurs. Le management intermédiaire suit comme il le peut.

3.4.Phase 3 : après le big-bang

3.4.1. Les contextes du changement

- i. Le contexte externe et l'influence du Ministère sur ce dernier

Une image idyllique

Dans les mois et années qui suivirent le déménagement, l'innovation organisationnelle du Ministère semble être un succès et une certaine publicité en émane. En effet, sur la base des premières avancées du changement, certains porte-parole du Ministère ont intensifié, dès 2009 et de façon très régulière, l'exhibition des résultats engrangés³² (gains d'espace, généralisation du télétravail, satisfaction des travailleurs, orientation résultats) à l'extérieur de l'organisation. Il s'agit ainsi de présenter l'échec organisationnel du modèle antérieur que le changement proposé solutionne et de justifier l'innovation. Les canaux d'expression hors du Ministère sont variés. La direction du Ministère et deux dirigeants en particulier, mais aussi un certain nombre de chefs de (sous-)projets ou des agents de communication vont mener une politique importante de promotion de leur changement, et naturellement en présenter les aspects les plus réussis. Ceci se fera par le biais de participations à des conférences, à des workshops et des formations, de l'évocation dans des articles de la presse écrite et de reportages à la télévision, ou encore de la publication d'articles scientifiques. Mais la plus grande publicité s'effectue surtout par l'organisation de très nombreuses visites des nouveaux locaux et de la nouvelle organisation du travail auprès de décideurs de toutes sortes, tant provenant d'entreprises privées que d'associations ou d'administrations publiques, belges et étrangères³³. Un point d'orgue de cette promotion est l'obtention de divers prix (Manager public de l'année pour le Président, en matière de GRH, en e-gouvernement, etc.), validations ultimes du succès de l'innovation organisationnelle.

La perception externe du Ministère dans les années qui suivent le changement est ainsi excellente. L'environnement renvoie au Ministère une image d'organisation florissante à la pointe de la modernité. L'image extérieure du changement laisse à penser que tout est parfait et les travailleurs du Ministère en ont conscience : « *L'image du Ministère envers l'extérieur est bonne mais je pense que certaines personnes la voient trop idyllique. Comment dois-je dire ? Comme dans le réseau AAA où je rencontre d'autres ministères, « est-ce que chez vous c'est aussi bien que ça ? Notre président apparaît dans le journal et à la télévision et puis on nous demande : « est-ce que c'est si bien que ça ? Je veux dire... si ton président apparaît dans le journal et à la télé, c'est que tout tourne super bien, naturellement ! Et comme je viens de dire, il devrait partout un peu nuancer. À propos du télétravail et des valeurs, si tu entends le président, c'est le paradis et les gens lisent ou voient cela naturellement. Ils ne lisent pas que certaines choses ne tournent pas si bien... »* (madame VS, collaboratrice)³⁴.

³² Avant 2009 des actions de promotion du changement avaient déjà eu lieu, et notamment la visite du prototype, mais le nombre de ces actions est sans commune mesure avec celles entreprises à partir de 2009.

³³ Ces visites ont encore lieu en 2013, soit plus de quatre ans après le déménagement.

³⁴ « *Het imago van de FOD naar buiten toe is goed maar ik denk dat sommige mensen daar te paradijselijk, of hoe kan je het noemen.... Zoals in het netwerk diversiteit waar er ook andere FOD's zijn... 'is het bij jullie niet echt zo goed?' Onze*

Un message simple, proche de la perfection

Le message est simple, simplifié et très clair quant aux bienfaits du modèle du Ministère pour les travailleurs et pour les employeurs qui se veulent « modernes » et attractifs. En gros : « *Au travers d'une révolution culturelle de l'organisation, nous sommes sortis du modèle antérieur et laissons une liberté exceptionnelle à nos travailleurs en termes de lieu, de temps et d'autonomie dans le travail. De ce fait, nos travailleurs sont plus heureux et notre fonctionnement s'est amélioré tout en économisant de l'argent. Nous attirons en outre énormément de talents lors de chaque recrutement* ». Naturellement, le message externe est aussi perçu par les travailleurs du Ministère qui se l'approprient. Comme le fait remarquer LK (membre de l'équipe projet) : « *Au moment où notre histoire a commencé à avoir du succès, on a confondu la communication externe avec la communication interne. La communication externe est devenue la communication interne. Or, la communication externe, disons-le clairement, c'est de la propagande. On vend une idée. Surtout on vend l'idée aux politiques. Et aux politiques, il ne faut pas commencer à faire avec des « mais » et des « si », cela devient un message très condensé et très simpliste mais on ne peut pas faire ce même message-là au niveau des collaborateurs.[...] On ne vendait pas la réforme, on vendait les idées. Et il faut faire une différence entre les idées qui sont à la base de ça et la réforme telle qu'elle est appliquée. Vu de l'extérieur, tout est parfait ici. Oui, mais ce n'est pas le cas* » (annexe 18.).

Un succès « tangible »

Le message apporté à l'extérieur est aussi un succès bien tangible et indéniable : une expression matérielle concrétisée par les locaux ultra-modernes (souvent vides car les gens télétravaillent !) et quelques chiffres-clés et indiscutables : 40% de m² en moins, autant de télétravailleurs, x% de fonctionnaires qui ne pointent plus, autant de km de papier en moins. À côté de cela, on trouve quelques principes que personne ne devrait remettre en question (de tels objectifs ne peuvent-ils pas n'être que louables et souhaitables ?) : responsabilisation des agents de l'État, orientation vers les clients de services publics ou bien-être des collaborateurs. L'organisation antérieure est, pour sa part, évaluée comme inapte à répondre aux défis et aux menaces existants ou perçus, tels que ceux causés par l'environnement. Par conséquent, le changement proposé est présenté comme une solution à ces problèmes.

Pendant ce temps, dans le champ organisationnel...

Dans la foulée de la construction de cette image de modernité, les acteurs externes du champ organisationnel, que sont les dirigeants d'administrations publiques, commencent à s'intéresser sérieusement au modèle du Ministère et dès 2012-2013 commencent à réfléchir à la problématique. Des modèles similaires vont progressivement émerger les années suivantes, ne reprenant souvent que certaines facettes du modèle pionnier. Dans le secteur de la sécurité

voorzitter komt al eens in de krant of op TV en er wordt wel eens gevraagd 'is het echt zo goed'? Ik bedoel, als je de voorzitter bezig hoort in de krant en op tv, dan loopt alles pico bello natuurlijk. En zoals ik juist vertel, hij moet alles overal een beetje nuanceren. Van dat telewerk en die waarden, als je de Voorzitter bezig hoort is dat precies de hemel en de mensen lezen of zien dat natuurlijk. Ze lezen niet dat er sommige zaken niet zo goed verlopen... ''.

sociale par exemple, pour lequel nous avons pu disposer des informations, le non pointage se développe dès 2013 et commence souvent par des tests sur des services limités ou des prototypes. Au niveau des administrations fédérales dans leur ensemble, le télétravail prend son envol dès 2012.

En 2012 déjà, monsieur VAL, dirigeant d'une administration se positionnait pour le NWoW : **« On parle beaucoup du « New Ways of Working ». As-tu une vision, un avis sur ça ? Y a-t-il des choses qui te semblent plus importantes que d'autres ? Je suis presque par définition pour. Parce que « New Ways of Working », ça veut justement dire pour moi donner confiance aux gens, compter sur les résultats. Ça c'est le « new Ways of Working ». Évidemment, ça commence un peu partout par le télétravail. Ici on a commencé et on va agrandir au maximum le groupe qui peut participer. Cela est lié avec le moment où on est en train d'installer une nouvelle application informatique, et le moment où ce système – et ce sera dans quelques semaines – va effectivement permettre aux personnes de ne plus devoir transporter leurs papiers à la maison et donc de travailler sur écran. Tout le groupe qu'on appelle ici la production pourra faire du télétravail. Mais ça ne va pas se limiter à ça. On est en train de travailler à un projet de déménagement. Ce sera l'opportunité de réorganiser un peu structurellement le travail qui va mieux correspondre avec ce « New Ways of Working ». Ça veut dire qu'on ne va plus donner à tout le monde un bureau individuel. **Vous allez aller dans cette direction-là avec le nouveau bâtiment ? Si on va aller jusqu'au bout, je ne pense pas. Je suis très pragmatique là-dessus. Je peux accepter qu'un directeur ait encore un bureau à lui et certaines autres personnes aussi. Mais c'est une discussion à avoir dans les mois à venir, une fois que la décision sera prise quant au déménagement effectif. Mais ça va dans cette direction-là ».** Monsieur KAH, numéro deux d'une grosse administration, ajoute également : « Les choses à introduire, d'un point de vue vie professionnelle/vie privée, d'une part... Je crois que la possibilité de permettre le télétravail offre une partie de solution et doit nécessairement être mis en place dans les institutions. D'autre part, on doit évoluer vers une plus grande responsabilisation des gens, dans la mesure où il faut commencer par faire plus confiance. **Pourquoi ne fait-on pas confiance aux gens ? Je ne dis pas qu'on ne fait pas nécessairement confiance aux gens, mais il faut sortir de la logique de faire des heures (et c'est encore très présent), plutôt que la logique d'avoir des objectifs en matière de prestations et de ne pas avoir une pointeuse dans le cerveau. Tu veux dire fonctionner aux résultats plutôt qu'à la présence ? Exactement. Tu penses que dans la fonction publique, il y a encore beaucoup de gens qui fonctionnent à la présence ? Une majorité (c'est subjectif) ? Et comment peut-on changer ça ? Une bonne partie. Ce n'est pas évident, et je pense qu'on sous-estime la difficulté que cela représente. Il faut motiver les gens par rapport à un travail adéquat ».** Il s'agit déjà d'un discours très « formaté » et déjà bien inscrit dans le nouveau modèle alors qu'à peu près rien n'est mis en œuvre à ce moment-là (en 2012).**

Mais il y a également des initiatives plus collectives. Ainsi, par exemple, le secteur de la sécurité sociale (15 institutions en 2013 et 12 en 2017, après diverses fusions) va développer les principes du NWoW pour tout le secteur dans ses contrats d'administration pour la période (2013-2015) avec des engagements en termes de télétravail (engagement d'atteindre 30%

d'offres de télétravail fin 2015 et un taux effectivement atteint de 47% à ce moment³⁵). Certains engagements, il est vrai plus généraux, sont pris en termes de culture d'organisation, par exemple concernant l'établissement de chartes concernant le travail « responsable » à distance ou la définition de principes communs pour toutes les administrations du secteur (par exemple concernant la suppression du pointage ou les jours de compensation octroyés).

Au niveau des organisations elles-mêmes, on trouve diverses manières d'imiter le Ministère. Par exemple, dans certaines administrations, le télétravail est adopté sans suppression du pointage simultané, prévu pour plus tard (Contrats d'Administrations collectifs des Institutions Publiques de la Sécurité sociale IV., 2012), dans d'autres, on a développé le DO mais après l'introduction du télétravail et la suppression du pointage. En ce qui concerne les aspects de culture organisationnelle, les mesures des directions sont localement développées. En fait, nous sommes face à de nombreux cas différents selon les contextes des uns et des autres. On sent la convergence vers le modèle du Ministère mais aussi les variations importantes selon les organisations.

Le développement, dans d'autres administrations, d'une organisation du travail inspirée de celle du Ministère a pris du temps. L'innovation organisationnelle du Ministère a cependant bien convaincu les dirigeants des autres institutions publiques fédérales belges du bien-fondé de leur modèle. À tel point qu'en 2015, rares sont les administrations fédérales belges qui n'ont pas adapté l'une ou l'autre facette de leur organisation dans la direction du NWoW. L'appropriation du modèle et le mimétisme organisationnel ont cependant eu leurs limites puisque les autres administrations, si elles ont suivi le mouvement général, ont emprunté des voies variées, régulièrement partielles par rapport au modèle du Ministère. Elles ont également fonctionné davantage par étapes successives.

³⁵ Rapport relatif aux synergies développées entre les Institutions publiques de Sécurité sociale en exécution des dispositions communes des contrats d'administration (Contrats d'Administrations collectifs des Institutions Publiques de la Sécurité sociale III., 2012).

EVOLUTION DU TÉLÉTRAVAIL DANS LE SECTEUR PUBLIC FÉDÉRAL BELGE

Benchmark fédéral FED-20, 2017

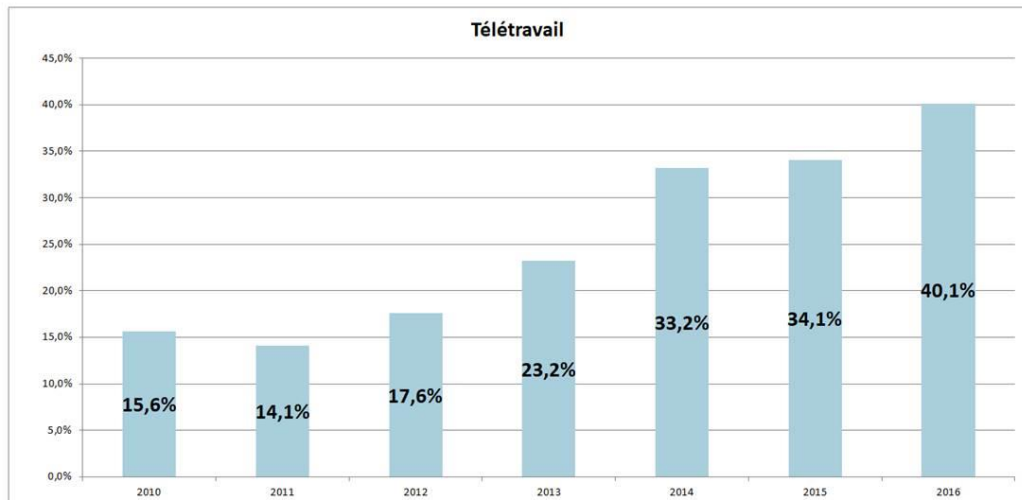


Tableau 6. Télétravail

PROGRESSION DU NON-POINTAGE AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Informations collectées auprès de chaque institution, 2017

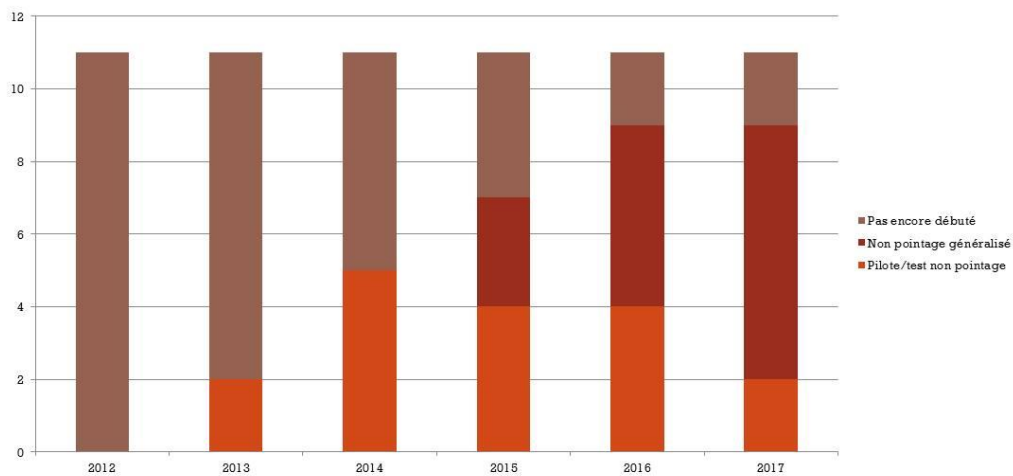


Tableau 7. Non-pointage

Les grandes étapes du NWoW dans les institutions publiques belges de sécurité sociale (IPSS)

- Le 13/09/2009, lors du conseil des Ministres, l'état fédéral crée un Groupe de travail (GT) afin d'améliorer le fonctionnement des IPSS et de les préparer aux défis futurs de la Sécu; les institutions s'engagent à collaborer et de renforcer leur synergie en matière de NWoW
- Apparition du télétravail dans les contrats d'administration 2010-2012³⁶ mais cela se limite à des études de faisabilité
- Arrêté Royal (AR) du 07/10/2011 modifiant l'AR du 22/11/2006 sur la notion du télétravail occasionnel
- Fin 2011, le GT « télétravail » dresse un inventaire au sein des IPSS des solutions existantes (y compris bureaux satellites)
- Début 2012, étude par le GT de la faisabilité de solutions de télétravail dans les bureaux satellites et d'éventuels effet de synergie
- Le 25/05/2012, le collège des IPSS valide un vade-mecum pour un cadre commun et uniforme pour le télétravail comme directive d'utilisation au sein des IPSS.
- Mi-2012, premier rapport du GT concernant les possibilités de synergie
- Automne 2012, le collège de IPSS marque son accord
 - sur le lancement du projet pilote relatif aux bureaux satellites
 - Sur une campagne d'information afin de profiler les IPSS comme employeurs attractifs
- Fin 2012, réflexion sur le « Dynamic office » du GT
- Contrat d'administration 2013-2015³⁷ : Les dispositions communes du télétravail sont clairement affichés dans les contrats d'administration des IPSS. «Les IPSS s'engagent, d'ici la fin du Contrat d'administration, à offrir à au moins 30% de leurs collaborateurs la possibilité de télétravailler à leur domicile ou dans des bureaux satellites (2013-10%; 2014-20%; 2015-30%) »
- Le 20 Décembre 2013, un manuel NWoW a été rédigé pour l'ensemble des IPSS afin d'encadrer la mise en place du télétravail sur 3 axes : ICT, Procédures et Organisationnel afin de pas oublier que la réussite de la mise en place du télétravail passe aussi par une culture axée sur les résultats et basée sur la confiance.
- Contrat d'administration 2016-2018 des IPSS: Les dispositions communes sont renforcés au sein des IPSS avec notamment une culture d'entreprise qui se veut inspirée du NWoW mais également, les IPSS développeront une méthodologie destinée à mesurer l'impact du NWoW en termes de coûts ainsi que les conséquences sur leur personnel.
- 21/03/2017 AR modifiant l'AR du 22/11/2006 relatif au télétravail afin d'améliorer le cadre du télétravail et du travail en bureau satellite
- 2017, le GT procède à un inventaire des autres mesures NWoW (culture d'entreprise, les valeurs, l'aménagement du bâtiment et mobilier, le bien-être au travail, les technologies de communication, l'orientation résultats, les trajets de leadership, le

³⁶ Contrats d'Administrations collectifs des Institutions Publiques de la Sécurité sociale III. (2009). *Engagements communs spécifiques et synergies entre IPSS*.

³⁷ Contrats d'Administrations collectifs des Institutions Publiques de la Sécurité sociale IV. (2012). *Engagements communs spécifiques et synergies entre IPSS*.

- mobilier, etc.) dans les IPSS afin de renforcer encore les synergies NWoW
- Le GT développe une méthodologie afin de mesurer l'impact du NWoW en termes de coûts ainsi que les conséquences sur leur personnel.

Arrêtés royaux :

- 22 novembre 2011, arrêté royal relatif au télétravail dans la fonction publique fédérale administrative (Moniteur Belge du 01.12.2006)
- 7 octobre 2011, arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 22 novembre 2006 relatif au télétravail dans la fonction publique fédérale administrative (Moniteur Belge du 19/10/2011)
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2011-10-19&numac=2011002049
- 9 mars 2017, arrêté royal modifiant diverses dispositions en matière de travail flexible dans le secteur public (Moniteur Belge du 21/03/2017)
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&pub_date=2017-03-21&numac=2017011181&caller=summary

Tableau8. Les grandes étapes du NWoW dans les institutions publiques belges de sécurité sociale

ii. Le contexte interne

L'image

Si le travail de l'image du projet a toujours été présent, c'est au cours des premières années après le big-bang que les plus grands efforts ont été fournis pour démontrer – plus que jamais – que le changement est un succès. Le projet de changement doit être une belle histoire et les éléments négatifs sont mis de côté. C'est l'époque où tout le monde doit être heureux au sein du Ministère. L'image positive est la priorité.

Certains ne sont pas dupes et soulignent l'aspect de « show » que le changement a pris hors de l'institution et de sa portée simplifiée et limitée. Monsieur NO, collaborateur : « *On parle du Ministère, c'est le Dynamic office, le télétravail, les conditions de travail. Ce n'est pas que ça ! Moi, je trouve que parfois, on ferait bien de parler un peu plus du contenu plutôt que du show !* ».

Madame VQ, collaboratrice pointe la communication qui doit toujours être positive et que si les résultats de l'enquête de satisfaction ne sont pas assez bon, on ne les publie pas et s'exprimer contre l'image positive n'est pas vraiment accepté : « *La transparence est une valeur mais lorsque c'est négatif, alors ils ne sont pas transparents. Non, pas du tout ! J'ai un jour imprimé l'enquête [de satisfaction du personnel] et l'ai laissée voir à certains de mes collègues. J'ai aussi fait quelques remarques lors d'une réunion mais c'est que... tu dois penser positif... oui...* »³⁸ (annexe 18.).

Et l'image très positive d'organisation florissante et à la pointe du progrès dont le Ministère dispose dans son environnement externe résonne aussi en interne. Comme déjà évoqué antérieurement, de nombreux travailleurs en ont retiré une grande fierté et la conviction que ce qui se fait en interne est bien. Monsieur BA, participant au projet : « ***Et pensez-vous que les agents sont fiers? Oui ça je pense bien ! Et vous ? Oui certainement! Et pourquoi ? Le rôle de pionnier que nous avons joué, c'est quand même quelque chose ! C'est agréable que d'autres personnes viennent demander... que d'autres gens viennent nous regarder et ensuite nous copient. Vous êtes un exemple ? Nous sommes un exemple oui !*** »³⁹.

L'image externe résonne aussi particulièrement auprès des chefs. Ces derniers se trouvant coincés entre le discours externe, le règlement existant et les modalités d'application dans leur service. C'est typiquement le cas du télétravail. Monsieur LK avance ce qui suit : « *Télétravail pour tous, tout le temps, ça c'est la communication externe, alors que dans le règlement de travail ce n'est pas ça ! Le chef a effectivement le droit de refuser le jour de télétravail. Le télétravail, c'est aussi en fonction des impératifs du service. Donc, quand il*

³⁸ “Transparantie is een waarde maar als het negatief is, dan zijn ze niet transparant. Neen, helemaal niet. Ik heb de enquête ooit afgedrukt en ik heb het aan een aantal collega's laten zien. Ik heb daar ook een paar keer een opmerking over gemaakt op een vergadering maar dan is dat zo van... Je moet positief denken...Ja...”

³⁹ “**En denkt u dat de medewerkers trots zijn?** Dat denk ik wel, ja! **En u?** Ja zeker! **En waarom?** Die pioniersrol die we gespeeld hebben is toch iets dat ..., dat is leuk als andere mensen komen vragen van..., dat ander mensen naar de FOD opkijken en dingen gaan ‘kopiëren’. **Jullie zijn een voorbeeld?** We zijn een voorbeeld, ja!”

faut être là, il faut être là et c'est point barre. La règle, c'est comme ça logiquement mais ... « le président a dit qu'on pouvait télétravailler », il ne l'a jamais dit mais c'est ce qui ressortait de manière informelle de sa communication externe ».

Ainsi les chefs intermédiaires sont régulièrement poussés en avant par leurs travailleurs qui exploitent les messages simplifiés émis hors de l'organisation à des fins de promotion, principalement du Président, comme éléments s'appliquant en interne. « *Le Président a dit : « mon personnel travaille où, quand et comment il veut ».* Il a dit cela à la télé au 'Laatste show' »⁴⁰, évoque monsieur HI, collaborateur.

La pression sur l'ensemble du Ministère est réelle. Tant les chefs que les directeurs ou les agents sont incités avec force à entrer dans le système et s'ils ne le font pas, des cas de stigmatisation semblent avoir existé. Dans tous les cas, la contrainte sociale est bien présente. KK, secrétaire syndical, pointe du doigt la problématique concernant les chefs : « *Et à ce niveau, il y a des problèmes, quand le chef dit « vous ne pouvez pas pointer car si vous pointez, je suis un mauvais chef...[...] En effet, beaucoup de gens ont peur de dire qu'ils ne sont pas contents de ce dans quoi ils sont. Pourquoi ? À cause du fait que ça été expliqué, que l'idée du chef qui ne veut ou ne peut entrer dans le système est un mauvais chef ! [...] et à la peur d'être stigmatisé. Si comme chef, je dis quelque chose qui n'est pas bien, alors je suis un mauvais chef. Et je ne veux pas être un mauvais chef, alors je me tais* »⁴¹.

On notera que plusieurs années après le big-bang, un nouveau directeur des ressources humaines est engagé. Ce dernier soutiendra la continuité du changement et tentera de renforcer l'image de modernité et d'employeur attractif.

Marges de temps

Un élément nouveau du contexte au sein du Ministère est qu'il existe, après le changement, des marges de temps libre importantes pour les travailleurs. Bien qu'aucun effort de productivité n'ait été explicitement demandé par l'organisation au travailleur, il semble que de tels gains aient été réalisés et que de ce fait, un certain nombre de travailleurs de différents services ont trop peu de travail. C'est tout du moins ce que plusieurs travailleurs rencontrés nous ont communiqué. Ceci, malgré la diminution des effectifs... Ou alors que la nouvelle organisation du travail conduit, de façon régulière, à un travail moindre et que ce soit visible.

Madame LJ (collaboratrice) avance prudemment « *Je ne sais pas si je dois dire ça... on voit quand même que grâce à tout le changement qu'il y a... Ce n'est pas qu'il y a moins de*

⁴⁰ « De Voorzitter heeft gezegd 'mijn personeel werkt, waar, wanneer en hoe'. Dat heeft hij op TV gaan zeggen in 'De laatste show' ».

⁴¹ «En daar zijn nog problemen mee, waar de chef zegt van 'jullie mogen niet prikken want als ik jullie doe prikken ben ik een slechte chef...[...] Inderdaad en veel mensen hebben ook schrik om te zeggen dat ze niet tevreden zijn met waarin ze terechtgekomen zijn. **Waarom?** Omwille van het feit dat het zo opgelegd is van, ook het idee van chef die niet in het systeem wil stappen of er niet in kan, is een slechte chef. [...]En schrik om gestigmatiseerd te worden. Zeggen van, als ik als chef iets zeg dat dat niet goed is, ben ik een slechte chef. En ik wil geen slechte chef zijn dus ik zwijg.

travail mais on fait beaucoup plus vite notre travail. Il y a donc des gens qui n'ont pas ou plus beaucoup de travail. ». Ou encore : « Moi, je pense qu'il y en a plein qui ne travaillent pas. Il ne faut pas se leurrer. Il y a des gens, on les contacte par des « systèmes » à l'heure actuelle, on voit bien qu'ils ne travaillent pas. On le voit bien ! », dit madame DE, participante au projet.

Certains s'organisent d'ailleurs eux-mêmes pour trouver des tâches supplémentaires, mais il ne s'agit pas là d'un cas très fréquent. Madame LJ, collaboratrice : *« Quand je suis arrivée, c'était le bordel ! Il a fallu le temps de mettre ça en place, etc. Et puis, on est arrivé à un moment où on s'est rendu compte qu'on n'avait plus assez de travail. On s'est réuni. On était tous d'accord, si on reste comme ça... si moi je m'en rends compte... il y a d'autres qui vont s'en rendre compte. Je ne voulais pas qu'on nous impose des choses. J'avais envie qu'on fasse les choses de nous-mêmes. Avec mon équipe, on a été chercher du travail ailleurs ».*

Il n'est pas impossible que ces marges de temps disponible aient rendu le changement organisationnel plus aisé que dans une organisation dans laquelle tout le monde est débordé. En outre, l'organisation du travail autonomisante, comme celle désormais en place, permet probablement de cacher, dans une certaine mesure, le fait qu'on n'ait pas assez de travail ou qu'on en fait trop peu, pourvu qu'on utilise les dispositifs organisationnels existants comme le télétravail, la suppression du pointage, etc.

3.4.2. *Le contenu du changement*

i. Des pratiques variées concernant l'organisation du travail

Durant les mois et les années qui ont suivi le big-bang, la mise en œuvre en pratique des dispositifs et principes organisationnels s'est ajustée aux réalités locales de terrain. Les dispositifs sont globalement appliqués, et plutôt dans une large mesure (télétravail, abandon du pointage, DO et clean desk). En ce qui concerne les aspects liés à la culture organisationnelle, qui est l'un des points les plus importants du projet managérial, il est difficile de juger de son évolution. Les valeurs suscitent régulièrement de l'intérêt auprès de certains travailleurs et aucun pour d'autres. Les rôles attendus, pour leur part, nous ont surtout montré une diversité de pratiques qui leur sont liées. Si des pratiques organisationnelles telles que l'autonomisation, la responsabilisation et la prise d'initiatives des agents sont probablement plus grandes à l'heure actuelle, du fait de la nécessité de les appliquer en contexte NWoW, mais aussi grâce à la marge de manœuvre laissée par ces mêmes dispositifs, l'ampleur de ce changement nous est inconnu.

Sur le terrain cependant, de nombreuses pratiques hétérogènes sont apparues. Nous observons, au travers de quelques exemples, cette hétérogénéité de pratiques liées aux dispositifs organisationnels. Nous la présentons ensuite telle que déclinée dans trois services différents du Ministère, et finalement, ce qu'elle signifie pour le management intermédiaire.

Hétérogénéité de pratiques dans les dispositifs organisationnels

Le DO, un dispositif normalement contraignant

Au niveau du Dynamic office, on aurait pu penser que le nouvel aménagement de l'environnement de travail aurait un effet très contraignant sur le lieu où le travailleur réalise ses activités. Pour rappel, l'introduction du DO conduit à une réduction des espaces et mobiliers de 40%. Or, il est intéressant de noter que si le DO est appliqué dans la plupart des cas, il existe quelques exceptions notables. Tout d'abord, il existe des services où certains dirigeants se sont octroyé une place fixe et ont alloué dès le premier jour les places (fixes) de quelques-uns de leurs collaborateurs. Il s'agit là de marques d'autorité et d'une certaine provocation résistante au changement proposé.

Monsieur CD, collaborateur : « *Le directeur général, il a sa place, il n'enlève rien. S'il a des dossiers, ils resteront sur le bureau et personne ne se mettra à son bureau. Je ne vais pas aller m'asseoir à la place du directeur général, je vois déjà d'ici sa tête quand il arrivera !*

Ensuite, il y a tout simplement une déviance bien claire de certains services (limités) qui se sont, après un certain temps, réapproprié l'espace et le réutilisent à l'ancienne : salles de réunions transformées en bureaux individuels, zones réquisitionnées par certaines équipes, non-respect du clean desk et documents restant perpétuellement sur certains bureaux. Ceci s'est fait tout d'abord de façon insidieuse et discrète puis ensuite, lorsque la pression de la gestion de projet s'est réduite, de manière ostentatoire.

Monsieur LK, participant au projet : « *Je pense que le problème est que dans certains services, on a essayé d'implémenter l'ancienne façon de travailler dans un environnement de travail qui n'est pas adapté à ça. Vous avez un exemple ? Chacun des bureaux individuels. Ils ont refait des bureaux individuels ? De manière informelle mais dans certains services oui. On est à nouveau dans un système de bureaux individuels et le système n'est pas fait pour et effectivement, cela grogne dans certains services* ».

Évidemment, la transformation des espaces à d'autres fins que celles prévues à leur constitution n'est pas sans poser problème et certains se plaignent amèrement de l'inadéquation des locaux à leurs besoins... Cette réappropriation se fait avec l'aval du directeur mais aussi des chefs directs, plus ou moins en opposition avec le DO. Ce retour en arrière ne s'est en outre pas fait immédiatement avec le big-bang mais bien progressivement, avec les mois et les années. Monsieur BA, participant au projet, lorsqu'il parle du Dynamic office : « *Personnellement, je trouve qu'on est moins loin maintenant qu'il y a quatre ans. C'est en fait un peu un mouvement de yoyo. Au début, il y avait quand même des gens qui étaient derrière et on a mis beaucoup d'énergie pour accomplir cela, mais maintenant... Vous avez parlé avec monsieur BH. C'est typique d'un des services où plus personne ne travaille selon ces principes. Si tu vas le soir regarder, il y a des papiers partout !* »⁴².

Le contrôle des résultats

Un autre élément qui présente une forte hétérogénéité concerne ce que le Ministère appelle « l'orientation résultats », soit le fait de définir les résultats individuels et collectifs attendus du travailleur afin d'évaluer s'il fonctionne bien.

Sur le terrain, la définition des résultats attendus est laissée exclusivement à l'appréciation des directeurs ou de leur management intermédiaire. Régulièrement, il n'a pas ou peu d'instruments de mesure de ceux-ci. Par ailleurs, les chefs ne disposent pas toujours d'éléments informatisés pour définir ou mesurer ce qui est attendu en termes de résultats... En 2013, il n'y a pas encore de mesure des résultats pour certaines activités.

Autant dire qu'il y a autant de variétés d'objectifs que de chefs et parfois, il n'y a pas d'objectifs définis. Il n'existe pas non plus de normes ou de qualité minimum requise. Certains services sont organisés collectivement (par service). Dans d'autres cas, les objectifs sont fixés en équipe ou individuellement, avec ou sans le collaborateur. Ils sont spécifiques ou généraux et certains collaborateurs n'ont pas d'objectifs précis. En outre, le métier exercé a une influence sur la facilité d'en définir les objectifs. Un collaborateur qui traite des dossiers routiniers, a fortiori numérisés, se verra par exemple attribuer un nombre de dossiers et une qualité de traitement, le tout suivi par un système de rapportage informatisé. A contrario, un

⁴² “*Persoonlijk vind ik dat we nu minder ver staan dan 4 jaar geleden. Het is eigenlijk zo een beetje een jo-jo beweging. In het begin waren er toch heel wat mensen die erachter stonden en er ook heel veel energie in gestoken hebben om dat te verwezenlijken, maar nu... U heeft Mr. BH gesproken. Dat is typisch één van de diensten waar niemand volgens dat principe werkt. Als je daar 's avonds gaat kijken liggen daar overal papieren!*”.

juriste qui analyse des dossiers réalise des tâches plus conceptuelles moins « formatables » dans un rapportage quantitatif ou qualitatif.

À l'absence relative d'accompagnement quant aux objectifs de résultats, il existe une légère nuance. En effet, dans le cadre de la gestion de projet, une action particulièrement remarquée et qui a mobilisé de nombreux participants est celle qui a défini les « codes de conduite », soit les comportements attendus en accord avec les valeurs. Ceux-ci sont notamment destinés à être utilisés dans les objectifs de résultats à atteindre par les travailleurs et leurs chefs.

En ce qui concerne les tâches que le travailleur doit réaliser, elles ne sont pas non plus toujours bien définies et cela crée un certain flou. Il est vrai qu'auparavant, les tâches pouvaient être peu définies car le fait que chacun était présent dans un même lieu à un même moment permettait un ajustement permanent selon les besoins du service. Désormais, une marge de manœuvre existe et celle-ci devrait être cadrée individuellement ou par équipe, ce qui n'est pas toujours le cas.

Finalement, avoir un cadre concernant les tâches suffisamment bien définies et des objectifs de résultats n'est qu'un premier pas, encore faut-il y apporter un suivi. Ceci présente également une extrême variété et une qualité hétérogène. Dans un certain nombre de cas extrêmes mais fréquents, cette mission du chef n'est tout simplement pas remplie. En d'autres termes, si le travailleur fait bien son travail, tant mieux, s'il ne le fait pas, personne ne s'en soucie de trop... Au pire, personne ne le mesure ou ne le voit (tout du moins officiellement).

Madame HH, participante au projet, confirme ce point : *« Est-ce que ce n'est pas un peu contradictoire par rapport aux discours extérieurs où l'on dit qu'on fixe des objectifs pour les gens et qu'on attend qu'ils obtiennent des résultats ? J'imagine que si les gens ont des objectifs clairs et qu'ils doivent obtenir des résultats, on regarde quand même s'ils atteignent les résultats. Cela dit, on te fait confiance mais tu dois atteindre les résultats. Il faut donc quand même regarder si les résultats sont atteints ? C'est peut-être ça qu'on ne regarde pas... ? »* [...] *« Donc, vous faites tellement confiance, qu'on « sait » que les résultats sont atteints ? Oui ».*

« Pour moi, il y a une très grande différence entre la théorie et la réalité des choses, et dans la théorie, je trouve que le projet est très bien : le Président ou le chef de projet le vend très, très bien, ce sont d'excellents marchands. Mais il y a la théorie, et puis vous allez au niveau de la pratique, et cela ne suit pas, et ce n'est pas vrai qu'on nous évalue sur la base des résultats, et ce n'est pas vrai qu'on..., en théorie, on tient bien le système... », relate monsieur BB, agent d'un service de support.

Finalement le système formel d'évaluation (appelé « cercle de développement ») prévoit des entretiens lors desquels le travailleur et le chef discutent des résultats atteints. Ceux-ci semblent raisonnablement fonctionner et les interactions entre chefs et agents semblent s'être améliorées. Néanmoins, encore régulièrement, la pratique ressemble davantage à une formalité administrative qu'à un véritable échange entre chef et agent (équipe). Les évaluations négatives restent d'ailleurs une très rare exception. Ce que confirme madame VT,

collaboratrice : « C'est un des conseillers généraux qui les applique parce qu'il faut les appliquer, parce que la loi le dit. Donc, il ne porte pas beaucoup d'attention à la détermination personnelle des objectifs. Mais je me suis rendue compte de la valeur ajoutée de prendre du temps pour déterminer les cercles de développement avec les collaborateurs, donc vraiment aller en discussion avec eux pour voir ce qu'on peut faire, qu'est-ce qu'on peut mieux faire, qu'est-ce qu'on peut mettre comme objectif... Je pense qu'il y a plus de conscience, au sein du Ministère, de la valeur de l'interaction entre chefs et collaborateurs ».

La définition du cadre des tâches du travailleur, ou de son équipe, ainsi que des objectifs qui sont attendus sont un des piliers du modèle d'organisation du travail du Ministère. Or, il semble que celui-ci soit d'une réalité et d'une qualité très variable. Et la conclusion revient peut-être à monsieur LK, membre de l'équipe projet : « La chose qu'on aurait dû renforcer c'est le « pôle result », c'est la responsabilisation sur les résultats et avoir un système smart de suivi des projets, ce que l'on n'a pas pour le moment⁴³, donc parfois on a une grosse autonomie avec une faible responsabilité sur les résultats. [...] **En fait, « Result » fonctionne sans un contrôle qualité des résultats ? C'est ça ».**

Divers dispositifs organisationnels

Au niveau des modalités d'application de certains dispositifs organisationnels, les écarts entre certains services sont énormes. En voici quelques exemples.

Même si la communication externe laisse entendre que chaque travailleur peut travailler trois jours par semaine de chez lui, il s'agit en fait d'un maximum. Certains services l'autorisent, d'autres pas et pas pour tous les agents.

Ceci se retrouve également dans la priorité donnée ou pas au télétravail. Pour certains travailleurs, renoncer à leur jour de télétravail pour cause de réunion relève de l'atteinte à leur liberté. En théorie, l'intérêt du service prime, mais dans la pratique, ce n'est pas toujours le cas. Dans certains services, il est inimaginable de ne pas venir s'il y a une réunion, dans d'autres, le travailleur maintiendra son télétravail. Certains chefs imposent des jours fixes de télétravail, d'autres (la majorité) laissent une souplesse à ce niveau. En voici trois déclinaisons :

« Avec le télétravail, ça devient difficile pour nous de réunir l'ensemble de nos équipes »⁴⁴ (monsieur BA, participant au projet).

Monsieur LK, membre de l'équipe projet : « **Ça arrive que des gens disent « je veux faire une réunion » et que d'autres disent « c'est mon jour de télétravail » ? Malheureusement de plus en plus. C'est dans la philosophie ? Non. Je pense qu'il y a eu parfois des interprétations libres. Dans certains services, c'est autorisé de dire ça et dans d'autres c'est interdit ? Logiquement c'est interdit, mais cela se développe de plus en plus... »**

⁴³ En 2013)

⁴⁴ “door het telewerk is het moeilijk om ons gans team samen te krijgen. “

Monsieur BB, collaborateur : « *Quand j'étais au service ZZZ, on faisait tous les x temps des réunions avec les correspondants budgétaires pour leur expliquer les nouvelles règles, et là, je me rappelle que certains disaient : « ah, non, c'est mon jour de télétravail, je ne sais pas venir ».*

Il en va de même pour les jours de compensation : il existe une règle qui définit que le nombre de jours dépend du travail réellement effectué (donc si un travailleur travaille plus que ce qui est prévu, il reçoit un jour et demi de congé en plus par mois). Mais cette règle semble peu formalisée et interprétée de cent façons différentes. Les travailleurs de certains services disposent automatiquement de 18 jours de compensation par an, certains doivent les justifier, d'autres pas.

Voici trois pratiques diverses exprimant cette diversité :

Monsieur NO, collaborateur et responsable d'une équipe : « *Au niveau des compensations, je leur ai donné 4 jours ½, c'est un peu le compromis des autres années. **Sur l'année ? Oui, c'est un forfait. Il faut que le travail se fasse, de temps en temps, je leur donne une demi-journée en plus ».***

Monsieur VT, collaborateur et responsable d'une équipe : « ***Et par rapport aux jours de récupération, c'est 12 jours, 18 jours, je ne sais plus. Ils sont automatiquement donnés par votre chef ou... ? Je ne connais pas très bien le système parce que je ne l'utilise presque pas. Vous ne les demandez pas ? Non. Et pour vos collaborateurs ? Est-ce qu'ils les demandent ? Non ».***

Ou encore monsieur BB, collaborateur : « *Dans les services, comme la YYY ou BBB, il y a une tradition qui fait que j'ai droit à 1 jour ½ par mois, soit 18 jours par an. Je les prends tous, là c'est systématique. [...] C'est un peu des fiefs avec chaque chef, là où je suis maintenant chez DDD, et il y a des gens qui n'osent pas les prendre et alors là, ça dépend du coordinateur. Il y a des coordinateurs qui accordent jusqu'à 12 jours par an, ça reste à l'appréciation du chef ».*

Le contenu dans trois contextes spécifiques au sein de services différents

Le service d'inspection des entreprises

Dans ce service, « on est depuis toujours dans la nouvelle organisation », ou tout du moins est-ce l'avis de BH, directeur du service d'inspection des entreprises : « *Nous sommes probablement le service qui a été le moins concerné par le projet de changement. Finalement, pour nous, c'est beaucoup moins nouveau que pour les autres, en ce sens que, pour des inspecteurs et des contrôleurs, qui télétravaillent depuis la nuit des temps, qui n'ont pas de bureau, qui circulent en permanence et qui, depuis toujours, ils travaillent aux résultats... On avait déjà un système orienté résultats, avec des balanced scorecards, etc., qui avaient été mis en place. [...] Pour mon service, je dirais que ça a finalement concerné un dixième ou un neuvième du service, le reste était déjà inconsciemment dans le nouveau mode d'organisation ».* Il faut aussi noter que cet ancien système est financièrement avantageux

pour les contrôleurs (primes, frais de déplacement, sursalaire à certains moments de la journée, etc.) et qu'ils restent dans ce système.

Ainsi, comme le travail à domicile, le travail aux résultats et l'autonomie sont des spécificités du contrôleur d'entreprises et comme ce système existe depuis de très nombreuses années, peu de changements sont apparus, sauf en ce qui concerne l'environnement de travail, ceci, à l'exception du personnel administratif non itinérant qui a pu bénéficier des nouveaux dispositifs.

Il faut néanmoins mettre en avant qu'en ce qui concerne les inspecteurs et contrôleurs, le contrôle exercé sur les temps et même sur les agents est important et apporte donc une limite à la notion de responsabilisation telle que souhaitée dans la nouvelle structure. Même l'obtention des résultats est relative en ce sens que certains les atteignent largement tous les ans et d'autres jamais. Ceci, apparemment sans grande conséquence. Ensuite, si la prise d'initiatives est possible depuis longtemps, il nous semble qu'elle est très cadrée. Il nous semble que certains symboles hiérarchiques restent également présents.

Aussi, si ce service a peu évolué, il n'est pas exact de dire qu'il s'inscrit totalement dans la logique organisationnelle et culturelle du Ministère. Si on regarde le DO, le service qui ne l'applique pas (ou plus dans certains cas), c'est celui-ci. Celui où les places ont été désignées par le chef et où chacun a récupéré un bureau personnel ou collectif (par projet) et où le clean desk a quasi disparu. Le télétravail (bien souvent limité à un jour) a bien été instauré pour les travailleurs administratifs de l'administration centrale mais c'est pratiquement le seul changement. Ce service est resté comme il était et si son organisation ressemble à celle souhaitée, sa culture est, sur certaines facettes, loin de ce qui est attendu. En fait, le seul changement visible est le DO qui, dans la réalité, fait l'objet de résistances et déviances importantes. Les objectifs de culture organisationnelle ne semblent pas être atteints.

Le service aux usagers

Dans le service aux usagers, l'organisation du travail a été revue en profondeur et les processus analysés et modifiés avec une numérisation accrue. Le travail est désormais organisé en équipe. Le changement a été difficile mais la grande majorité des travailleurs est entrée dans le nouveau système. Les délais de traitement se sont réduits à des niveaux jamais atteints. Monsieur AG, directeur : « *Nous sommes maintenant dans les délais de traitement les plus bas depuis 50 ans. Nous sommes à 4 mois et nous venons de 11 mois, et surtout, la productivité a été doublée, c'est-à-dire qu'au lieu de traiter actuellement 100 000 dossiers par an comme avant NOVO, on en traite plus. Le modèle est plus global. Pour s'attaquer à un retard structurel comme nous avons, on a joué sur tous les leviers, je veux dire, l'aspect « sens du travail » était fondamental mais ce que nous avons fait évidemment, c'est d'abord redéfinir le modèle des objectifs de l'organisation. La chose la plus structurante que nous avons faite ici a été de revoir complètement l'organisation avec comme base, l'équipe ».*

L'orientation résultats a été très travaillée, comme l'évoque monsieur AG, directeur : « *Une responsabilisation qui est faite au niveau de l'individu mais surtout, et c'est ce qui est*

fondamental, c'est le plus gros succès qu'on a eu, sur la base des équipes. C'est là que nous avons brisé la notion de « quota individuel », puisque nous avons supprimé les objectifs individuels pour les remplacer par des objectifs d'équipe ». Le télétravail peut atteindre trois jours par semaine. Le DO est appliqué.

Le service « support au monde politique »

Dans le service de support au monde politique, l'autonomie, la responsabilisation ainsi que le fonctionnement aux résultats se sont maintenus. Le télétravail a été introduit deux jours par semaine et une grande majorité des travailleurs fonctionne dans ce système, tout en sachant qu'une disponibilité horaire et physique reste nécessaire dans certains cas. Le pointage des temps est devenu rare. L'utilisation de l'environnement de travail se fait dans les règles. Monsieur LK, participant au projet : **« Et le changement sur l'organisation du travail ? Sur l'organisation, cela n'a pas été énorme parce qu'on a toujours été un service qui responsabilisait sur des projets, sur des objectifs. Les gens ont été plus autonomes ou cela n'a pas fondamentalement beaucoup changé ? J'ai l'impression que le projet... j'ai toujours dit « on a appliqué les règles de notre service à l'ensemble du Ministère ». Les gens étaient déjà responsables et autonomes avant ? Parce qu'on avait des responsabilités quasiment individuelles, chacun avait ses projets et donc c'était visible ».**

En résumé, l'ampleur et la pratique du changement sont très différentes selon le service, le métier et le directeur. C'est également le cas du rythme d'implémentation, selon l'avancement de la numérisation des diverses activités (préexistante, développée avec le changement ou encore à finaliser) ou selon les choix du directeur (par exemple en ce qui concerne le télétravail). On observe donc une évolution de l'organisation du travail fortement déterminée par le service dans lequel on travaille, par le métier et aussi par la personnalité de la direction du service.

Des pratiques variées concernant le rôle du chef

Si l'hétérogénéité des pratiques organisationnelles touche le travailleur, elle touche également le chef qui joue un rôle de plus en plus important dans cette phase ultérieure au big-bang. De façon générale, le chef se retrouve dans une position délicate. Après avoir subi la pression de la gestion de projet et de son directeur général, puis le tumulte du déménagement, il se retrouve poussé dans le dos par le travailleur dont la marge de manœuvre en termes d'organisation du travail a fortement évolué. De plus, le chef intermédiaire est probablement l'acteur le plus marqué par le changement (comme travailleur et comme chef), il est en tout cas celui dont le rôle évolue le plus. Or, nous observons que le chef n'a pas nécessairement suivi ce changement de façon homogène et que des pratiques variées en ce qui concerne l'adoption ou non de son nouveau rôle sont rencontrées.

Des chefs aux pratiques variées

Le changement des dispositifs organisationnels et les messages concernant ce qui est attendu poussent l'autonomisation de l'agent à tout prix. Aussi, à côté des chefs qui sont alignés avec les nouvelles attentes et semblent satisfaire aux besoins de leurs travailleurs, certaines pratiques, plus divergentes, sont mises avant. Il s'agira notamment de chefs qui tentent de rester dans une gestion directive ou de ceux qui ne remplissent pas leur rôle de chef, soit qu'ils renoncent, soit qu'ils n'en n'ont pas envie. En fait, ces derniers ne font peu/pas de suivi de leurs collaborateurs, donnent peu de feed-back, communiquent peu à leurs agents à qui ils donnent une autonomie totale, pour le meilleur et pour le pire. Le fait d'imposer l'octroi d'autonomie au travailleur incite en quelque sorte à la leur donner toute entière et à réduire toute forme de contrôle au strict minimum. Ces chefs ne savent peut-être plus ce qui est ou n'est plus de leur ressort et, dans un certain nombre de cas, ils renoncent tout simplement à prendre des initiatives dans un domaine qu'ils ne perçoivent plus comme le leur.

Certains chefs semblent également restés dans leur mode antérieur de management et continuent de faire de la gestion « commandement et contrôle » (mais cela n'est pas toujours adapté à la nouvelle réalité). D'autres ne remplissent tout simplement pas le rôle qui est attendu d'eux.

Il y a donc les chefs qui sont de grands experts et qui n'ont pas l'envie de jouer un rôle de chef : Monsieur LK, participant au projet, au sujet des chefs-experts qui n'assument pas leur rôle de chef : « *Vous voulez dire les middle management ? **Oui, les chefs intermédiaires.** Dans le service de XYZ, ce sont généralement de grands spécialistes, ils se noient dans leurs dossiers. **Ils se réfugient dans la dimension spécialiste, et en fait, ils ne sont plus les chefs ?** C'est ça ». Ou madame VV, collaboratrice, qui pointe du doigt un contrôle direct encore trop marqué : « *Par exemple, en télétravail, il y a des chefs qui ne font que téléphoner pour voir si effectivement vous êtes bien en train de travailler. **Ils contrôlent ?** Oui, voilà. C'est peut être une excuse mais j'entends dire qu'ils contrôlent et d'autres chefs qui ne téléphonent jamais pendant que leurs agents sont en télétravail. **Et vous pensez que c'est mieux quoi ?** De toute manière, ils savent toujours voir si vous êtes connecté. **Oui, mais vous pouvez dormir devant votre ordinateur.** Je pense qu'ils doivent vous déranger quand ils ont une question valable et pas simplement pour vérifier si vous êtes bien en train de travailler. **Vous pensez que le chef ne devrait pas vérifier du tout ?** Si, mais j'entends dire que certains exagèrent, ils posent des bêtes questions, simplement pour voir s'ils sont au boulot. Mais là, c'est qu'ils n'ont pas confiance, mais ils ne sont pas tous comme ça ».**

Il y a également ceux qui n'accompagnent pas leurs collaborateurs parce qu'ils les souhaitent complètement autonomes. Ceci leur retire la charge d'en assurer un suivi comme l'explique monsieur DE, participant au projet : « *On fait tellement ce qu'on veut que finalement, on ne sait même plus si ce qu'on fait est bien ou pas. Moi, j'ai ça en tout cas avec madame XXX parce qu'elle est dépassée, parce qu'elle n'a pas envie de s'impliquer, parce qu'elle n'a pas envie d'avoir des gens autour d'elle et que ça ne l'intéresse pas. C'est pas méchant hein, c'est ... elle a trop de trucs à faire aussi en externe. Mais maintenant on va aller lui parler, elle va dire « ah oui, c'est super bien ». Elle va me soutenir et tout mais il n'y a pas*

*d'accompagnement. Enfin, moi j'ai aussi besoin de savoir : est-ce que ce que je fais est bien ou pas ? Il n'y a aucun jugement sur ce que je fais ». Ou encore monsieur HH, participant au projet : « Je vais juste parler de mes collègues qui sont partis de ma division. C'est uniquement parce qu'ils ont trouvé une belle opportunité côté business. Il faut savoir que dans ma division, ce sont des passionnés par leur travail. Il leur faut donc, au niveau contenu, quelque chose de très chouette. Ils l'ont trouvé... Ils sont partis uniquement pour le manque d'encadrement. **Ils n'avaient pas la reconnaissance, ils n'avaient pas d'objectifs ou les deux ? Les deux !** ».*

Plusieurs agents rencontrés estiment que les chefs devraient être plus stricts :

Madame BB, collaboratrice : *« Ce qui a été fait dans le domaine, c'est peut-être les anciens chefs versus les nouveaux chefs. Je trouve que maintenant, on a des gens qui ne prennent pas leurs responsabilités, qui n'osent pas sanctionner ». Ou encore : « On a délégué vers les chefs et je trouve que c'est devenu une responsabilité trop grande. De plus, pour que le chef entreprenne quelque chose, pour qu'on dise « oui, on a un bon chef », on est gentil. On n'a pas d'histoires. Mais quand on dit « non », il faut commencer à le justifier, quand on dit trop souvent « non », ça commence à peser (c'est du vécu), ça commence à devenir lourd sur les épaules et ça vous bouffe beaucoup d'énergie. Et quand vous n'êtes pas soutenu par le haut, quand vous avez des soucis avec les gens qui déconnet, à qui vous dites « non », et que vous n'êtes pas soutenue, en tout cas c'est mon expérience, il y a un moment où vous vous découragez et vous prenez la solution de facilité : je dis « oui » et tant pis ».*

Madame LJ, collaboratrice : *« Moi, je trouve, que nos supérieurs ne sont pas assez fermes avec nous. **J'ai l'impression d'entendre mes enfants à l'école.** J'entends parfois des gens qui ont trop de travail, je ne parle pas de ma station [de travail] à moi, je parle plus des traitements de dossiers, etc. On voit que le nombre de dossiers diminuent, on voit que ça va mieux, donc c'est clair, il ne faut pas avoir fait l'université pour savoir qu'on a moins de travail. Il y a des gens qui demandent du personnel parce qu'il y a des malades, des malades à long terme, etc. On me dit que je suis parfois trop dictateur. Moi je dirais, un tel va travailler là pendant 1 mois ! Ça je le ferais ! **Les chefs en sont conscients ou c'est parce qu'ils ne sont pas fermes ?** Ils ne sont pas fermes, ils le voient mais ils ne font rien, certains... ». Ou madame VQ, collaboratrice : « Pour moi, il pourrait y avoir plus de contrôles sur le travail que ce qui se passe. Mais je pense qu'il y a beaucoup de chefs qui raisonnent... qui pensent 'pourquoi est-ce que je me fatiguerais'... C'est ce que j'entends. Je connais quelqu'un qui, sur les 5 jours de la semaine, ne vient parfois qu'une fois. Parfois UN jour ! Ça arrive parfois qu'il ne vienne pas pendant 14 jours. Et si tu dis au chef 'oui, il ne vient quand même pas très souvent ou on ne le voit pas très souvent, alors c'est 'bah, oui...' **Est-ce qu'il fait son travail ? Non. Et son chef ne dit rien ? Non !** »⁴⁵.*

⁴⁵ "Voor mij zou er meer controle mogen zijn op het werk dat er gebeurt. Maar ik denk dat er veel chefs zijn die redeneren vanuit /die denken van 'waarom zou ik er mij mee moeien'... Da's wat ik hoor. Ik ken iemand die van 5 dagen van de week soms 1 dag komt. Soms 1 dag! Dat kan soms zijn dat die 14 dagen niet aanwezig is. En als je dan aan de chef zegt van 'ja, die komt toch niet veel of we zien die niet veel', dan is het van 'bah, ja...' **Doet die zijn job/zijn werk? Neen. En de chef zegt niets? Neen !**".

En sus, un effet de cascade joue et les chefs ont des attentes vis-à-vis de leurs propres chefs qui ne sont pas nécessairement remplies, ayant parfois pour effet une démotivation à jouer un rôle actif.

On note également l'influence du discours ambiant qu'on sent très prégnant et qui incite à un réel repositionnement du chef.

En synthèse, nous avons observé des pratiques variées concernant l'organisation du travail et la gestion des collaborateurs. Le changement n'a pas été vécu de la même façon par tous les travailleurs et surtout pas par tous les services. Certains ont finalement peu évolué soit parce qu'ils travaillaient déjà de façon autonome et responsable, soit parce qu'ils n'ont pas voulu réellement adhérer au modèle souhaité par la direction. D'autres, enfin, ont changé vers des situations très diverses.

Les exemples présentés ci-avant sont symptomatiques du changement tel qu'il existe quelques années après le big-bang. Nous pouvons noter que si les services du Ministère présentent une unification dans leur image vers le monde extérieur et dans leur innovation organisationnelle, en interne, l'hétérogénéité est de mise et les services restent des mondes aux cultures et fonctionnements encore bien différents. Notons cependant que la variation dans les pratiques va au-delà de l'organisation formelle et, si les services présentent quelques spécificités, le noyau d'homogénéité se trouve principalement au niveau des collectifs de travail (l'équipe) et encore, il existe des exceptions au niveau individuel. Dans les faits, le travailleur est (avec son chef local) celui qui va construire les pratiques réelles dans cette organisation. L'organisation du travail est le fruit de la négociation locale dans un cadre de contraintes variées (telles que les dispositifs organisationnels et le contexte de travail : service, chef, métier). Les pratiques variées se font ou non dans le cadre des principes. On observe ainsi divers écarts à la norme prévue.

ii. Les sources de l'hétérogénéité

La liberté conférée aux collaborateurs et à l'encadrement intermédiaire provenant du modèle d'organisation du travail est telle qu'elle permet de très nombreuses pratiques : l'autonomie et la responsabilisation ont permis aussi la prise de liberté et la création de marges de manœuvre pour les travailleurs. En outre, dans l'esprit des dirigeants et porteurs du projet, il s'agissait de laisser une liberté dans le cadre des principes édictés. Aussi, la gestion de projet a laissé de grandes marges d'opérationnalisation. Ensuite, les travailleurs et le management intermédiaire ont toute la place pour s'approprier l'organisation du travail et la façonnent à leur manière, et ce, même si les chefs n'ont pas été très impliqués dans le projet. Cependant, si le chef ne joue pas son rôle, la marge du travailleur devient encore plus grande.

Finalement, la communication externe, principalement à vocation promotionnelle, a également créé certaines marges de liberté qui n'étaient pas prévues, notamment lorsque le travailleur s'approprie des principes qui auraient dû rester de la propagande. Dans le même ordre d'idées, on remarque le positionnement public du Président en matière de déviance à

certaines règles – notamment celles qui empêchent d’atteindre les objectifs stratégiques de l’organisation.

Nous pouvons en conclure que le travailleur dispose potentiellement d’une marge très importante pour façonner l’organisation de son travail. Il existe certes un cadre limitant cette liberté, mais il est plutôt large. L’élément potentiellement le plus contraignant est le chef direct, voire les collègues lorsqu’ils s’approprient ce rôle, qui en principe veille à l’intérêt de son service, au bon respect des principes et au bon fonctionnement du travailleur. Si le manager ne joue pas son rôle, il reste fort peu de garde-fous autour du travailleur qui dispose alors d’une large marge pour développer un comportement déviant, positivement ou négativement.

iii. La confirmation du succès interne

Dans les premières années qui suivirent le big-bang, les signes tangibles de réussite du changement se sont confirmés : les locaux très modernes exprimant le DO sont visités par des centaines de visiteurs externes. Les superficies occupées sont bien moindres que précédemment et sont encore réduites. Une grosse majorité des documents est numérisée et le volume de papier encore présent a fondu. Les taux de télétravail et de non-pointage des temps ont explosé.

3.4.3. *Le processus de changement*

- i. L'image du succès, tout pour l'image - Une communication basée sur le sens et la cohérence et sur les succès « tangibles »

Après le big-bang, la réussite du projet, ou tout du moins l'image de réussite du projet, est devenue extrêmement importante au sein du Ministère. À ce moment, à tous les niveaux, tout est fait pour montrer à tout prix la réussite du projet. Tant en interne qu'en externe, de nombreux moyens ont été déployés pour convaincre de ce succès. Notamment, le Président a montré l'exemple sur plusieurs facettes : il a supprimé son bureau personnel et permis à sa secrétaire de faire trois jours de télétravail.

- ii. Une image toujours plus idyllique...

La volonté d'imposer le succès à tout prix se retrouve surtout au niveau des discours. Les discours positifs sont mis en avant, les éléments et discours négatifs sont prohibés ou cachés. À tel point que le doute s'est immiscé chez certains travailleurs : « On nous ment ! ».

Monsieur CD, collaborateur : « **De façon générale c'est comme ça, il y a peu ou pas de feedback de ce qui se passe au-dessus ? J'imagine qu'ils donnent les infos positives mais ce qui est négatif, ils ne le transmettent pas** ». Ou encore monsieur EB, directeur : « *La critique n'est pas acceptée* ».

Madame BB, collaboratrice, est parmi les plus critiques : « **Pour revenir à l'époque, au processus. Avez-vous l'impression qu'il y a eu suffisamment de communication par rapport à tout ce qui s'est passé ? Non. Alors là je reviens à ma méfiance. J'ai toujours trouvé que la communication était biaisée, qu'on nous disait pas tout, on nous ment. Dans quel sens ? On nous donnait les arguments pour faire vendre, on ne nous donnait pas les vrais arguments et moi ça m'a toujours dérangée. L'exemple le plus frappant, et là, les gens n'ont pas tellement été dupes, au départ on devait déménager quand on est venu à la Tour, la personne n'a pas été capable de rédiger et il y a eu un problème de marché public. Il a tout fait foirer, il y a eu des entreprises qui ont porté plainte. Alors, au lieu de nous expliquer qu'en effet on n'avait pas été capable de gérer convenablement ce marché public, on nous a dit : « On vous a écouté, on ne va pas déménager pendant les vacances parce que vous n'êtes pas là, on va déménager plus tard », et nous, comme on connaissait toutes ces histoires, cela ne passait pas. Ce n'est pas très crédible et je pense que beaucoup de la communication est faite et a été faite comme ça. On a une personne à la tête et je pense qu'elle communique très bien, qu'elle utilise très bien les médias » (annexe 18.).**

- iii. Un succès à tout prix, même après le big-bang

Le passage en force du changement ne se limite pas au discours, l'encouragement à entrer dans le système est fort. Par exemple l'incitation au télétravail malgré une numérisation non finalisée : Madame BB, collaboratrice : « *Je prends mon service. On n'avait que du papier. Comment voulez-vous qu'ils paient les factures à la maison ? Ils ne peuvent pas tout trimbaler. Sauf, si elles sont scannées. Oui, mais elles ne le sont pas ! Et puis même, il y a*

tout un processus ! Il ne suffit pas de scanner. Alors, bien sûr, ces gens étaient frustrés parce que tout le monde pouvait rester chez soi et dans leur esprit, rester chez soi ce n'est pas travailler, c'est profiter d'un jour de congé en plus... Et eux ne pouvaient pas. À tel point que finalement, on leur a dit : « vous avez une journée aussi » et qu'est-ce qu'ils faisaient cette journée-là ? Je n'en sais rien ! Sûrement pas grand-chose... Maintenant ils en sont à 2 journées et je ne pense pas qu'ils soient très avancés dans la numérisation ».

La suppression de l'avis du chef pour pouvoir télétravailler et la possibilité de faire deux puis trois jours de télétravail par semaine sont également déclinés avec beaucoup d'hétérogénéité. TY, directeur, chef du projet : *« Le chef, au début, pouvait approuver que la personne fasse du télétravail et ensuite on a supprimé ça, parce que le chef exerçait de la pression sur la personne. Ensuite, c'était le directeur qui devait indiquer pourquoi ce n'était pas possible de faire du télétravail et on a même supprimé ça. Maintenant, la personne en question peut immédiatement avoir droit, c'est automatique. C'est aussi une évolution ».*

Sur la base de l'image de succès du changement au sein du Ministère, les autres administrations publiques du champ organisationnel ont, dans les années qui ont suivi le big-bang, commencé à imiter le modèle organisationnel du Ministère. Cette diffusion du modèle a davantage renforcé en interne la légitimité du succès et le fait que ce modèle d'organisation est la « bonne chose à faire ».

C'est aussi dans la phase qui a directement suivi le big-bang que la communication externe est au plus fort, une communication simplifiée démontrant le succès du modèle organisationnel et l'échec du modèle antérieur.

iv. Quant aux chefs...

Jusqu'à présent, le management intermédiaire avait joué un rôle plutôt en retrait. Avant le big-bang, le changement était peu clair et moins concret. Les éléments préparatoires étaient surtout techniques (numérisation ou allocation des locaux) ou moins contraignants (travail sur les valeurs). Au moment du big-bang, il s'agit d'un grand chamboulement surtout orienté sur les aspects du lieu de travail. La gestion de projet est encore très présente et les directeurs donnent leur touche au changement pour leurs services. Progressivement, mais rapidement, le télétravail et le non-pointage se mettent en place et avec eux, le fonctionnement aux résultats.

Ceci a contraint les chefs qui jusque-là pouvaient se contenter de suivre, de progressivement adopter leur nouveau rôle. La pression dans ce sens commence à se faire forte. Comme nous l'avons évoqué antérieurement, des situations très hétérogènes sont observées, pas toujours celles attendues par le Ministère. Tant les directeurs que la gestion de projet en sont d'ailleurs conscients.

BH, directeur du service d'inspection des entreprises : *« Le middle management, eux, ont vraiment eu très dur. Je n'ai pas eu tellement de difficultés avec ce qu'on appelle de manière péjorative « le petit personnel », ils n'ont eu aucun problème à s'adapter. C'est vrai qu'on les avait rassurés... J'ai eu plus difficile avec le middle management. La perte de bureau a été vécue comme une perte de prestige et une perte d'importance vis-à-vis des autres. [...] Il y a*

des gens qui ne parvenaient pas... le fait de ne plus contrôler la présence était pour eux une perte d'autorité ». Ou monsieur TY, directeur, chef du projet de changement : « **Y a-t-il encore des choses à améliorer, qui sont en développement aujourd'hui**⁴⁶ ? *Tout ce qui est middle management : la gestion, les équipes. Le contexte a tellement changé ? Oui, les gens doivent être capables de gérer des gens qui ne sont jamais là !* »

v. L'accompagnement du middle management : les chefs, parents pauvres

Il est vrai que l'accompagnement du management intermédiaire est resté très léger. Il semble que l'accompagnement des chefs intermédiaires s'est surtout fait de façon volontaire. Peut-être dans une optique d'émancipation ou de responsabilisation, ceux qui le souhaitaient pouvant faire l'objet d'un accompagnement. Ceci n'a apparemment concerné qu'un nombre réduit de chefs. En outre, des systèmes d'évaluation à 180° ont également été réalisés à un moment donné. Les chefs eux-mêmes recevaient le compte rendu et avaient la responsabilité d'en faire quelque chose ou pas. Ceci semble avoir été insuffisant. Monsieur LK, participant au projet : « **Et qu'est-ce qu'ils ont fait dans le pôle « Result » alors ? Tout ce qu'ils ont fait, ce sont les codes de conduite. C'est étonnant parce que c'est difficile de mesurer ce que font les gens alors... Je veux dire de mesurer s'ils atteignent leurs résultats puisqu'on ne sait pas ce que sont les résultats demandés ? Je pense, effectivement, que c'est le point faible. [...]** *Je pense que cela a été bien encadré avec le Dynamic office, avec le télétravail, avec les horaires flexibles.. On a vraiment eu une palette de tout pour donner de l'autonomie... Mais quand on regarde l'autre pôle*⁴⁷... »

Il faut dire que si diverses facettes ont été développées en détail dans le projet de changement, ce ne fut pas le cas de l'accompagnement, ni de la mise en œuvre de « l'orientation résultats » (voir infra). Ceux-ci n'étant ni validés, ni vérifiés, ni soumis à une norme de qualité quelconque, la responsabilité revient donc au chef intermédiaire seul.

Monsieur LK, participant au changement, remarque ce manque d'investissement de la part des chefs : « **À un moment donné, il y a eu une amélioration, on avait fait des enquêtes de leadership et il y avait eu des résultats où on avait dit à telle personne « tu n'es plus chef, mais on n'a pas continué et ça, c'est peut-être dommage. Je n'ai pas compris ? C'est une enquête 180°, mais la grosse différence, à un moment donné, quand il y avait une évaluation négative, le P&O est intervenu pour voir ce qui se passait et pour certains on a dit « ils ne doivent plus être chefs, ce sont des experts, pas des chefs », il y avait une conséquence. Mais, ils ont appliqué ça ? C'est P&O qui l'a fait ou c'est la division qui a géré avec les supports ? C'était P&O, en accord avec le directeur général, il n'y a pas eu d'intervention centraliste en disant tel chef ou tel autre doit partir. Cela a été fait 1 fois voire 2 fois grand maximum** ». Ou encore « **Cela a été fait avec des discussions, ce n'est pas du jour au lendemain qu'on a dit une telle personne ne doit plus être chef. Il y a eu des interviews supplémentaires pour demander ce qui n'allait pas. Cela a-t-il donné des résultats ? On a eu un coaching de chef et j'ai senti qu'on a eu vraiment une amélioration. Et puis, cela s'est**

⁴⁶ Fin 2013

⁴⁷ C'est-à-dire le contrôle des résultats

arrêté, mais je ne sais pas pourquoi ce support s'est arrêté et donc on fait encore des enquêtes 180° mais je ne sens pas de conséquence. **Il n'y a pas de suite bien visible ?** Il y en a qui sont passés au travers des mailles du filet, la 1^{re} ou la 2^e fois et qui sont toujours là, malheureusement. À un moment donné, il faut choisir : soit on est chef et on gère des gens, soit on dit non et on veut faire des dossiers, des projets et donc on n'est pas chef ». « Il aurait peut-être fallu des guidelines un peu plus claires. [...] Il y a eu le coaching mais qui n'a pas été généralisé et qui n'a pas été suivi. Il y a eu des choses qui ont été faites concernant le middle management, ce n'est pas qu'on n'ait rien fait, mais effectivement, il n'y a pas eu une constante. À l'heure actuelle, les chefs de service sont laissés un peu seuls.... »

Et madame HH, participant au projet, le confirme : « On a organisé des formations, des workshops pour les chefs (« comment être chef dans ce nouvel environnement de travail »), on savait que c'était un point d'attention mais je pense qu'on a peut-être laissé échapper certaines choses. **Qu'est-ce que vous avez fait à l'époque, vous avez réfléchi en groupe ?** On a réfléchi en groupe, on a réfléchi avec des coaches, tous les chefs pouvaient avoir un coach. **C'étaient des consultants extérieurs ?** Non, c'était en interne, je ne me suis pas occupée de ça donc je veux être prudente dans ce que je dis, c'est monsieur ABC qui était coordinateur du programme culture, on a travaillé avec IBM pour mettre certaines choses en place, je pense qu'on a vraiment essayé de réfléchir mais c'est que cela nous a échappé. **Vous pensez qu'il n'y a pas eu assez d'efforts fournis ou qu'ils n'ont pas été fournis dans le bon sens ?** Je pense, pas assez d'efforts, ça a été sous-estimé ».

Alors que le management intermédiaire n'avait pas été impliqué en tant que tel dans le projet de changement, il n'a pas non plus bénéficié d'un accompagnement très solide. Ceci nous donne l'impression que le chef est le parent pauvre de ce projet de changement.

Peut-être n'est-ce pas très grave du fait que le travailleur « autonome » a moins besoin de son chef... mais le chef doit continuer à jouer un rôle car il reste un des garants de l'intérêt de l'organisation et du respect de ses normes. Sans compter que ceci n'est évidemment pas sans impact sur les travailleurs qui peuvent perdre leur motivation ou, au contraire, abuser du système. Comme le présente monsieur HH, participant au projet : « **Est-ce qu'il y a de moins bons collaborateurs ? Il y a des collaborateurs, et ça existe partout, qui font le minimum, même avec un si bel environnement.** « C'est très bien mais ma vie, elle est ailleurs. Ici, pendant mon temps de travail, je peux faire mon hobby, la sieste » ? Bien sûr que cela existe. **Et il n'y a pas de garde-fou ?** Non ».

On notera aussi que certains chefs ont été contraints de changer de fonction, mais cela reste très limité. Monsieur LK, participant au projet : « À un moment donné, il y a eu une amélioration, on avait fait des enquêtes de leadership et il y avait eu des résultats où on avait dit à telle personne « tu n'es plus chef » mais on n'a pas continué et ça, c'est peut-être dommage ».

vi. L'opérationnalisation de la nouvelle organisation : la revanche des chefs (et des travailleurs)

Avec la finalisation de pans entiers des dispositifs liés à l'organisation du travail, la gestion de projet se retire progressivement. Avec ceci, la marge de manœuvre, qui existait dans l'opérationnalisation du projet initialement entre les mains des chefs de projet et ayant déjà subi l'influence des directeurs, se retrouve désormais principalement dans les mains des managers intermédiaires et des travailleurs. Ces derniers ont ainsi la possibilité d'adapter l'organisation du travail selon leurs intérêts. Ces derniers étant ou non ceux de l'organisation. Monsieur HH, participant au projet : « **Dire 'je suis en télétravail' n'est pas une excuse ? Ça dépend vraiment du manager. Du directeur ou du chef direct ? Je pense que cela dépend déjà à la base du directeur parce que c'est lui qui va donner la ligne directrice au middle management. Mais c'est vrai que le middle management peut encore prendre ses propres décisions...** ».

Les chefs de proximité se retrouvent ainsi avec grand pouvoir d'arbitrer, au niveau local, l'organisation du travail. Ils l'utilisent de façon plus ou moins développée. Le chef a gagné, dans l'autonomie, d'organiser – avec le travailleur – le travail dans un cadre nouveau et le travailleur a gagné en autonomie, a accru ses responsabilités et son autocontrôle.

Les chefs intermédiaires gardent néanmoins un rôle crucial de contrôle, certes différent mais tout aussi important pour maintenir le travailleur dans la direction de l'intérêt de l'organisation. Ces chefs représentent le principal garde-fou, au-delà du travailleur lui-même. Déjà antérieurement, un contrôle déficient pouvait mener à des dérives, et ceci reste le cas. Le travailleur qui dormait dans un bureau individuel « produit-il » davantage qu'un travailleur qui maintenant dort en journée chez lui ?

Si, dans une telle organisation du travail, le travailleur est le premier garant de la bonne exécution de ses tâches et des résultats qu'il doit atteindre au nom de l'organisation, le chef direct joue un rôle essentiel pour garantir l'intérêt de l'organisation et veiller que le travailleur reste bien dans ce cadre. Désormais, dans un certain nombre de cas, les collègues de l'équipe jouent également un rôle de contrôle social et peuvent participer au maintien de l'intérêt du service, ceci, principalement en comparant les résultats obtenus.

En cas de dysfonctionnement d'un travailleur, dans le modèle actuel, le chef direct est à peu près le seul à jouer le rôle de garde-fou. Bien souvent, sans son implication active à ce niveau, la situation peut être non visible, facilement ignorée sauf peut-être dans le chef des collègues. Le chef trouvera, d'ailleurs, dans certains cas, un support au sein de son équipe, qui jouera le rôle de contrôle social. Monsieur AG, directeur : « *Comment je règle la sous-performance ? Ça, c'est un problème global qui est difficile à résoudre dans l'administration parce que nous n'avons pas les mêmes moyens que dans le privé de la résoudre par le divorce. Donc, vous demandez au responsable d'utiliser les moyens qui sont à sa disposition, qui vont être dans la plupart des cas, et ce que je conseille aux personnes, parce qu'on travaille dans une dynamique de groupe, c'est d'exclure les gens du groupe. C'est ce qui se passe dans la pratique : celui qui ne contribue pas, il y a une pression par les pairs très forte. On fait en*

sorte que cette personne s'exclue elle-même... Et l'idée de base c'est : si elle n'atteint pas un niveau minimal, elle quitte l'organisation ».

vii. Des résistances?

Un autre élément intéressant concerne les résistances au changement organisationnel au sein du Ministère. En fait, peu de résistances frontales se sont vraiment manifestées, hormis celles d'une organisation syndicale au moment du big-bang. On note bien quelques mécontentements mais plutôt discrets, épars, étouffés ou sans poids. Néanmoins, toute une série de résistances locales, multiples et éparses sont bien présentes. Elles ne se remarquent pas trop au moment du changement mais émergent avec le temps. La plupart sont perçues par les agents du Ministère comme des cas individuels. En réalité, le changement s'est un peu présenté comme un rouleau compresseur. Tout a été fait pour en faire un succès visible en interne et en externe. Le succès interne donne l'apparence d'être « indéniable et tangible » ; le succès externe et la diffusion du changement valident le modèle et lui donnent une légitimité encore plus incontestable. L'opposition au changement était donc difficile et a régulièrement été ressentie comme inutile, tant les pressions en faveur du changement étaient importantes. Monsieur DG, participant au projet, a également eu ce sentiment : *« Au niveau des résistances, y en a-t-il eu beaucoup ? On a eu affaire à des résistances. Bien que je trouve personnellement que ça a été. Comment puis-je exprimer cela... ? À quel moment, si on regarde la chronologie ? Je pense que la plus grosse résistance qu'on a eue vient des syndicats. En tout cas d'un syndicat, si je peux dire. [...] Les gens eux-mêmes... Le plus gros service dans notre ministère c'est le service aux usagers. [...] Ils étaient à ce moment-là dans une réorganisation dans laquelle ce qu'on venait dire a généré moins de résistance que la nouvelle réorganisation et les nouvelles fonctions et rôles etc. Donc là, on n'a en fait pas remarqué tant de résistance que cela... A-t-on eu beaucoup de résistance ? En fait, pas vraiment... »*⁴⁸.

Même certains directeurs ont eu des difficultés à exprimer leurs réticences. À monsieur CC, directeur : *« Ma question est : avez-vous pu exprimer vos réticences ou avez-vous évité de les dire parce que vous pensiez que cela ne servait à rien ? Votre dernière version est peut-être la bonne... ».*

La gestion de projet, de son côté, et le Président s'attendaient à plus de résistances mais ils attendaient probablement des blocages au moment du changement et pas des déviations occasionnelles et dispersées dans tout le Ministère. Déviations qui apparaissent plusieurs mois

⁴⁸« **Qua weerstand, is er veel weerstand geweest?** We hebben wel te maken gehad met weerstand. Al vind ik persoonlijk dat dat best nogal meeviel. Hoe zal ik het uitleggen? **Op welke moment misschien als je het chronologisch bekijkt?** Ik denk dat we de meeste weerstand hebben gekregen van de vakbonden. Toch van één vakbond, laat het mij zo zeggen, waar je dan via de officiële kanalen mee omgaat. Van de mensen zelf... Het grootste departement binnen onze Ministerie is de dienst aan de gebruikers [...]. Die waren op dat moment bezig met een interne herstructurering waardoor eigenlijk wat wij kwamen zeggen hen minder weerstand gaf dan de nieuwe herstructurering en de nieuwe functies en rollen enz. die werden uitgewerkt. Dus daar merkten we eigenlijk niet zo extreem veel weerstand... Hebben we eigenlijk veel weerstand gehad? Op zich niet echt...».

ou années après le big-bang et surtout après avoir « prouvé au monde entier » que leur projet était indéniablement un succès.

Synthèse de la troisième phase

La troisième phase du changement montre l'apogée de l'image du Ministère dans son champ organisationnel mais aussi dans la société. La communication externe est intense et a des relents d'évangélisation. Tout semble parfait et le message est simple et exprime la modernité du modèle organisationnel. Le succès est exprimé de façon bien tangible et les preuves apportées sont indéniables : faits avérés, chiffres à l'appui et réalités indéniables. Dans le champ organisationnel, les administrations commencent à mimer le modèle du Ministère mais avec des nuances, de façon souvent partielle et souvent par étapes successives.

Au sein du Ministère, l'image positive dont jouit le Ministère dans son environnement développe un sentiment de fierté. La communication externe et interne se mélangent et les travailleurs jouent sur les deux tableaux. À ce moment aussi apparaissent fréquemment des marges de temps disponibles chez les travailleurs.

Le changement, avec son opérationnalisation, s'est diffusé en une multitude de pratiques hétérogènes. Soit les dispositifs sont modulés de mille façons différentes, plus ou moins selon les principes souhaités, soit ils font, occasionnellement, l'objet de résistances et de déviations. Des éléments de contexte local comme le métier, le service ou la personnalité du directeur influencent également la mise en pratique du changement et son hétérogénéité. Finalement, l'approche du chef direct dans la nouvelle organisation et l'appropriation qu'il a de son nouveau rôle conditionnent l'émergence de pratiques également très variées. Les sources de cette diversité, au-delà des contextes locaux, y compris l'approche du chef direct, sont à trouver dans trois sources différentes. D'une part, le contenu du changement apporte au travailleur une marge d'autonomie importante qu'il peut exploiter ; ensuite, la gestion du projet a laissé de larges marges d'expression opérationnelles pourvu qu'elles s'inscrivent dans les principes et objectifs de la direction ; finalement, la communication évangélicatrice du Ministère dans son environnement a communiqué un message simplifié, et peut-être grossi, de ce qu'était le changement et les travailleurs ont exploité ces marges supplémentaires et non prévues.

Le processus de changement a principalement été marqué par une véritable volonté de donner au changement une image très positive, ceci étant pratiquement instauré comme un dogme. L'adhésion aux dispositifs a été à tout prix encouragée et les résistances furent en fait soit occasionnellement très ciblées, soit, le plus souvent, individualisées et éparpillées. À leur niveau, les responsables intermédiaires, alors qu'ils avaient été souvent ignorés dans la phase préparatoire, et apparemment trop peu accompagnés dans leurs nouveaux rôles, se réapproprient le pouvoir au niveau le plus opérationnel. S'il exerce ce pouvoir, le chef sera l'acteur, avec le travailleur, de la définition des pratiques organisationnelles effectives.

3.5.Synthèse de l'analyse de cas

Avant le big-bang

| Contexte externe | Contexte interne | Contenu | Processus |
|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Pressions du contexte externe : pressions budgétaires, NMP, War for talents • Les autres organisations du champ organisationnel observent les changements au sein du Ministère mais développent d'autres solutions aux pressions du contexte. | <ul style="list-style-type: none"> • Un Ministère composé d'une addition de services hétérogènes localisés dans quatre bâtiments différents. Une organisation du travail hétérogène • Une GRH administrative et centralisée <p>Pressions et inspirations du contexte interne : recherche d'unité et d'identité du Ministère, nécessité de déménager et ambition des dirigeants (notamment en lien avec Copernic)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Convergence vers une organisation du travail et GRH innovantes, inspirées du NWoW : <ul style="list-style-type: none"> - Réorganisation de l'espace : DO et télétravail + numérisation et outils de communication ; - Réorganisation des temps : suppression du pointage des temps ; - Culture organisationnelle : valeurs, rôles, comportements attendus : responsabilisation, orientation client et orientation résultats, transparence et confiance. • Déménager en un seul lieu • Souhait de cohérence du modèle proposé • Un changement organisationnel de grande ampleur sur de nombreuses facettes | <ul style="list-style-type: none"> • Croisée d'éléments contextuels et individuels -> Coalition de dirigeants pour changer le modèle d'organisation – accord pour un changement radical et déviant • Définition de principes stratégiques forts et immuables. Mais un contenu opérationnel flou et peu défini • Mise hors-jeu du Comité de direction, du service HRM et de la Tutelle • Pas/peu de consultants externes • Ignorance importante du management intermédiaire • Tous les pouvoirs à une gestion de projet solide et libre (« very loose management ») • Un prototype comme première source de légitimité • Début d'une communication basée sur le sens et la cohérence et sur les premiers succès |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | (organisationnelles, GRH, IT, Communication, etc.) et mobilisant énormément de ressources | <ul style="list-style-type: none"> • Consultation de nombreux travailleurs • Peu de résistances, elles sont occultées. |
|--|--|---|--|

Pendant le big-bang

| Contexte externe | Contexte interne | Contenu | Processus |
|--|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Les autres organisations du champ organisationnel observent mais ne suivent pas le modèle du Ministère | <ul style="list-style-type: none"> • Mobilisation et implication des travailleurs et de l'équipe de projet • Déménagement dans des locaux ultra-modernes • Crainte et fierté chez les travailleurs • Négociations syndicales | <ul style="list-style-type: none"> • Le changement devient concret • Premiers succès • Difficultés techniques diverses • Un changement radical • Émergence de marges et de liberté pour le travailleur • Des nuances de pratiques émergent • Certains dispositifs organisationnels contraignent l'organisation du travail | <ul style="list-style-type: none"> • Construction de l'alliance avec les travailleurs à l'aide de systèmes très avantageux • Les travailleurs sont distraits des réels enjeux mais adhèrent aux dispositifs • Les directeurs se réapproprient une part du pouvoir • Les syndicats sont mis hors-jeu • Le management intermédiaire suit comme il peut. |

Après le big-bang

| Contexte externe | Contexte interne | Contenu | Processus |
|--|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Communication et propagande externe : un message simplifié et parfait qui construit une excellente image hors de l'organisation • Diffusion du modèle dans le champ organisationnel | <ul style="list-style-type: none"> • Retour en interne de l'image externe positive et du mimétisme des autres administrations • Émergence de marges de temps chez les travailleurs | <ul style="list-style-type: none"> • Confirmation du succès interne • Hétérogénéité des pratiques selon le dispositif organisationnel, selon le service, le métier et selon le directeur • Hétérogénéité selon le chef direct • Émergence de marges d'autonomie très importantes dans le chef du travailleur | <ul style="list-style-type: none"> • Volonté de réussir à tout prix chez les porteurs du projet • Pression sociale forte et « légitime » pour le changement • Communication basée sur le sens et la cohérence et sur les succès « tangibles » • Accompagnement des chefs trop léger ? • Réappropriation du pouvoir par les chefs et les travailleurs • En fait un projet avec relativement peu de résistance |

Tableaux 9, 10 et 11

C. Discussions

Il s'agit maintenant d'entamer la discussion sur nos matériaux de terrain et de les confronter aux ensembles théoriques que nous avons mobilisés dans notre cadre conceptuel.

Nous procédons dans un premier temps à l'analyse des approches des leaders publics en matière de changement. Du fait de la proximité presque systématique de relations entre approche du changement du leader public et des règles organisationnelles et de GRH, nous exploitons la théorie de la régulation sociale (TRS, Reynaud, 1997) pour comprendre quel est le lien entre approche du changement organisationnel du leader public et approche de la règle organisationnelle. Ceci est développé dans le premier chapitre de cette partie.

Dans un second temps, nous analysons le processus de changement organisationnel au sein du Ministère mais également de façon plus large, comment il s'est diffusé dans les administrations publiques fédérales belges. Notre cas unique est analysé dans les deuxième et troisième chapitres en mobilisant tout d'abord les théories institutionnelles et ensuite la Sociologie de l'Acteur Réseau. Il s'agit d'approfondir notre compréhension des processus du changement sous revue.

Dans le dernier chapitre, nous présentons les conditions d'une réforme organisationnelle initiée par un leader public dans l'administration publique fédérale belge. Les éléments essentiels de l'émergence du changement y sont repris tant dans l'administration pionnière que dans le champ organisationnel. Une modélisation du processus d'innovation organisationnelle et sa diffusion dans le contexte qui nous occupe est également présentée. Finalement, nous menons la discussion sur l'autonomie dont dispose effectivement le leader de service public pour mener une telle réforme.

1. L'approche du leader public au changement et à la règle

Nous procédons maintenant à l'analyse des approches des leaders publics en matière de changement organisationnel. Etant donné les liens réalisés par les leaders publics rencontrés entre changement organisationnel et règle, nous mobilisons la Théorie de la Régulation Sociale (TRS, Reynaud, 1997). Elle nous sert à comprendre quel est le lien entre l'approche du changement organisationnel du leader et son approche de la règle organisationnelle.

A ce niveau, nous émettons la supposition que la position du leader en matière de changement organisationnel affecte ce dernier et que sa compréhension par l'entremise de la TRS nous aide dans cette analyse. In fine, sur ces bases, nous espérons pouvoir tirer certains enseignements sur la marge d'influence et donc d'autonomie dont dispose le leader public dans le cas de changement organisationnel et de GRH.

1.1.Quand changement et règle se rejoignent

i. Généralités

Notre travail de terrain a fait émerger l'importance que les dirigeants d'administration donnent à la notion de règle lorsqu'on aborde la question du changement organisationnel et de GRH. Ceci n'est pas étonnant puisque le changement continu, notion proche du changement incrémental, est ainsi défini par Weick et Quinn (1999) comme étant l'ajustement continu de la pratique de la règle. À l'échelle de l'organisation au sein de laquelle une multitude de règles et normes coexistent, la conception dans laquelle le non-respect occasionnel ou récurrent de règles conduit à une évolution de l'organisation peut, à ce titre, s'inscrire dans l'approche incrémentale du changement développé par Lindblom (1959) et les concepteurs de la théorie du Développement de l'organisation (Dunphy et al, 1988).

De son côté, selon Gersik (1991), le changement radical redéfinit un nouvel ensemble de règles. Ainsi, si on rapproche les notions de changement radical et incrémental d'organisation du travail et de GRH à la notion de règle dans son acception normative, le changement radical est un changement fondamental de norme(s), là où le changement incrémental est un ajustement (formel ou informel) de la norme existante.

Finalement, Reynaud (1997) place le changement dans le cadre de la théorie de la régulation sociale et en particulier, dans la marge de la régulation conjointe.

Les domaines de l'organisation du travail et de la GRH sont peut-être des domaines de la gestion plus marqués du fait de leur lien intrinsèque avec les règles qui en sont partie constituante. Il se peut également que l'influence historique du paradigme bureaucratique wébérien (Weber, 1921) ait un impact sur l'importance de la règle dans les administrations que nous avons étudiées, l'obéissance à la règle impersonnelle y jouant un rôle central (Périac, 2015).

Si la littérature aborde ainsi les liens entre changement et règle, les principaux éléments que nous en avons retirés s'inscrivent plutôt dans une logique de changement incrémental. Néanmoins, le lien entre les transgressions diverses aux règles et le changement présenté dans la littérature se confirment dans notre étude empirique au niveau des discours des dirigeants en matière d'organisation du travail et de GRH. Il mérite assurément une analyse plus approfondie et une attention particulière pour les dimensions qui touchent au changement radical. Nous abordons notre étude de la règle par l'angle de la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1997).

ii. Le changement et la règle au prisme de la TRS

Nous avons vu que dans la théorie de la régulation sociale, Reynaud (1997) met en avant deux sources de régulation : d'une part, celle de la direction, l'encadrement, la hiérarchie qui édicte des règles, d'autre part, celle des exécutants eux-mêmes qui inventent aussi des règles. Elles sont fondamentalement différentes par leur finalité, l'une étant une régulation de contrôle, et l'autre

une régulation de recherche d'autonomie (la régulation autonome), les pratiques réelles étant le compromis entre ces deux régulations. Il s'agit de la régulation conjointe (Reynaud, 1997 et de Terssac, 1993), qui est le produit d'une négociation explicite ou implicite entre les régulations de contrôle et les régulations autonomes et qui s'inscrit dans un accord.

La régulation de contrôle (le dirigeant) exerce donc la contrainte (contrôle et sanction) afin de faire respecter la règle qu'elle édicte. Un dirigeant qui souhaite l'application d'une règle (d'un ensemble de règles) va, s'il suit sa propre logique et prend l'initiative (dans l'esprit de Bréchet, 2008) cohérente avec son approche, exercer la contrainte par des contrôles et des sanctions. Face à cela, le travailleur (régulation autonome) va apprécier son intérêt et négocier une marge de manœuvre dans laquelle les pratiques acceptées se réalisent. Il s'agit de la régulation conjointe. Ainsi, la régulation conjointe va dépendre de la négociation entre les deux régulations et offrir une marge dans laquelle les pratiques pourront s'exprimer, si pas de façon totalement orthodoxe, du moins dans un compromis accepté par les parties. Cette marge de manœuvre est la marge qui permet des changements incrémentaux au niveau des pratiques, avec une certaine latitude autorisée dans le groupe social.

Nous n'avons pas étudié la régulation autonome au sein de l'organisation et la considérons pour les besoins de notre analyse comme une donnée fixe et stable pour une même règle (ce qui n'est pas nécessairement le cas dans les faits).

Dans l'optique abordée, une régulation de contrôle stricte face à une règle sera plus encline à conduire à une régulation conjointe étroite, une orthodoxie plus grande et une convergence vers la règle. La menace d'une sanction effective incitera davantage le travailleur à ne pas sortir des sentiers battus. Ceci est d'autant plus probable que la régulation de contrôle dispose en pratique d'un rapport de force en sa faveur (Reynaud, 1997). Dans le contexte d'une régulation de contrôle stricte, on peut raisonnablement concevoir que le travailleur aura moins de marge pour développer des pratiques différentes de ce que la règle prévoit.

Inversement, une régulation de contrôle lâche sera, en principe, souple voire laxiste vis-à-vis de l'expression de sa contrainte (et la prise d'initiative qui y est liée) et la régulation conjointe devrait montrer davantage de marge d'expression. À l'extrême, une régulation de contrôle, qui incite à la déviance face à une règle, ne va pas, en principe, exercer de contrainte réelle. Dans ce cas, et selon son intérêt, la régulation autonome va disposer d'une large possibilité d'exercices de la règle ou du dispositif organisationnel ou de GRH.

Il apparaît donc que la position de la régulation de contrôle a une influence sur la régulation conjointe (en accord avec ce qu'avance Reynaud, 1997) et donc que cette influence peut laisser une marge plus ou moins grande d'expression au travailleur dans ses pratiques. Cette marge, essence même de la régulation conjointe, laisse ou non place à l'émergence de pratiques différentes de ce que la règle orthodoxe prévoit. Elle ouvre donc, dans une certaine mesure, la porte au changement.

En synthèse, la littérature sur les régulations a mis en avant que l'exercice de la contrainte est intimement lié à la régulation de contrôle (Reynaud, 1997 ; Bréchet, 2008), l'un étant l'expression de l'autre. Si la façon dont l'exercice de la contrainte, c'est-à-dire le contrôle de la conformité à la règle et l'application de sanctions, définit la règle et prouve sa réalité (Reynaud, 1997), la façon dont le dirigeant va exercer ou faire exercer la contrainte quant aux règles organisationnelles et de GRH va déterminer les pratiques organisationnelles effectives et donc ouvrir plus ou moins la porte au changement.

iii. Plusieurs niveaux de régulation

Dans la présentation de nos résultats issus du terrain, nous avons jusqu'à présent essentiellement mis en avant un seul acteur : le dirigeant. Dans la logique de la théorie de la régulation sociale, il existe deux acteurs principaux : le dirigeant (régulation de contrôle) et les travailleurs (régulation autonome). Cependant, selon la théorie de la régulation sociale, il est aussi précisé que les régulations sont le fait de plusieurs groupes qui peuvent être en concurrence et à différents niveaux (Reynaud, 1997). Ainsi, par exemple, dans notre terrain, le dirigeant joue un rôle de régulation de contrôle par rapport à ses travailleurs mais également un rôle de régulation autonome par rapport au « pouvoir régulateur externe » qui édicte aussi des règles et des dispositifs d'organisation du travail et de GRH (par exemple le gouvernement et les Ministres, le Parlement, la Cour des Comptes, etc.). Nous observons donc un troisième acteur important, également régulation de contrôle et éminemment présent dans nos résultats.

En termes de régulation de contrôle, le « pouvoir régulateur externe » élabore la plupart des règles générales, veille à un certain contrôle et applique certaines sanctions. Il exerce la régulation de contrôle sur l'organisation. L'administration, en interne, est censée appliquer les règles externes (parfois les transcrire en règles internes), les contrôler ainsi que d'appliquer certaines sanctions en cas de transgression. De son côté, l'organisation (la direction) jouera, face à la régulation de contrôle externe, de sa propre régulation autonome afin de créer des marges de manœuvre pour exprimer ses stratégies et ses intérêts.

Du fait que les intérêts au sein de l'organisation ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux du « pouvoir régulateur externe », à ce niveau se joue également une négociation par rapport aux règles. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la règle externe pour le dirigeant d'administration. À ce titre, il dispose probablement d'un rapport de force plutôt défavorable dans l'esprit de ce qu'avance Reynaud (1997). Néanmoins, il existe une marge d'autonomie des dirigeants des administrations. De Visscher (2010) l'a étudiée. Il a ainsi analysé que l'administration fédérale belge se trouvait au niveau de la moyenne des pays de l'OCDE. Cette autonomie n'est donc manifestement pas totale et il peut exister des tensions entre régulations externes et dirigeants. La règle externe peut ainsi être une contrainte pour le dirigeant ou un support pour organiser sa GRH.

Si on reprend la théorie de la régulation sociale et nos études empiriques, il existe donc trois niveaux principaux de régulation en matière de GRH et d'organisation du travail dans les administrations publiques fédérales belges : le pouvoir régulateur externe, l'organisation et sa direction et le travailleur (ou groupe de travailleurs). La façon dont les régulations de GRH et d'organisation du travail vont s'exprimer à ces trois niveaux (notamment) déterminera les pratiques effectives sur le terrain.

La façon dont le leader public se positionne au sein de son organisation (comme régulation de contrôle) est naturellement représentative de la marge d'autonomie dont il dispose ou, tout du moins, dont il souhaite disposer face à l'autorité externe de contrôle (le pouvoir politique exécutif ou législatif).

Le discours du dirigeant public face aux règles organisationnelles et de GRH est en fait un positionnement du leader public face à des règles qui, d'une part, lui conviennent ou pas ; et, d'autre part, face à une autonomie d'ajuster ces règles qui le satisfait ou pas. Un alignement avec le pouvoir externe de contrôle dénote ou bien une satisfaction de la règle ou une marge d'autonomie suffisante pour l'ajuster. Une opposition avec le pouvoir externe de contrôle dénote une insatisfaction face à la règle et trop peu d'autonomie que pour l'ajuster en suffisance et donc de recherche d'autonomie pour la modifier.

1.2. Approches du leader public en matière de changement et de règle

Sur la base des entretiens réalisés auprès des leaders d'administrations publiques, nous avons donc, dans le chapitre présentant nos résultats, identifié trois types d'approches du changement d'organisation du travail et de GRH. Nous analysons maintenant les approches de la règle des dirigeants publics qui découlent de ces approches du changement.

i. Approches du changement et approches de la règle

Qui dit règle dit régulation et en particulier régulation de contrôle qui édicte des règles et exerce la contrainte pour les faire respecter (Reynaud, 1997). L'expression principale de cette régulation au sein de l'organisation est son leader. Du fait que la direction d'une organisation représente l'autorité et donc la régulation de contrôle en son sein, on pourrait s'attendre à ce que celle-ci prône systématiquement le respect de la règle. Or, notre étude de terrain montre que tout comme pour la relation au changement, nous avons ici aussi une approche différenciée chez ces leaders en matière d'approche de la règle d'organisation du travail et de gestion des ressources humaines.

En relation avec les approches types du changement, nous présentons trois approches de la règle d'organisation du travail et de GRH des leaders publics :

- Une approche qui prône l'obéissance à la règle et encourage son respect, l'approche « légaliste » ;

- Une autre approche qui montre un discours qui autorise un accommodement du respect strict de la règle et présentant une appréciation positive face à des pratiques d'accommodement ou de contournement de la règle, l'approche « pragmatique » ;
- Une troisième approche admet que les règles ne soient pas respectées, voire même encourage le non-respect de règles, l'approche « déviante ».

Notons que les discours plus ou moins marqués concernant la relation à la règle s'associent globalement à une approche du changement particulière. Ce parallèle n'est cependant pas total. En outre, il ne faut pas oublier que les approches, tant en matière de relation au changement que de relation à la règle, se positionnent sur un continuum. La scission entre approches n'est donc pas nette et claire. Ceci explique tant la difficulté d'une mise en relation que de sa relativité. Nous constatons que les approches extrêmes sont plutôt minoritaires au moment de notre étude, tant dans l'approche du changement que dans l'approche de la règle.

Les approches de la règle du leader public s'articulent de la façon suivante avec l'approche du changement du dirigeant :

1- Approche « adaptateur conformiste » – Approche « légaliste »

2- Approche « adaptateur opportuniste » – Approche « pragmatique »

3- Approche « radicale » – Approche « déviante »

On observe en outre, dans nos entretiens, que ces approches de relation à la règle ne sont pas exclusives pour un même dirigeant. Par exemple, une rigueur sur certaines facettes de la réglementation peut, chez un même dirigeant, côtoyer de légers contournements de forme sur d'autres.

De façon générale, le respect de la règle est un élément commun à tous les dirigeants, celui-ci étant le ciment, principe organisateur, coordonnant et gérant la coopération entre les acteurs. Ensuite, un certain nombre de dirigeants acceptent une part d'accommodement de certaines règles. Finalement, il existe des dirigeants qui, outre le respect d'un certain nombre de règles et l'accommodement à d'autres, prônent la déviance (positive) vis-à-vis de règles de l'organisation.

Finalement, à l'inverse de l'approche du changement qui présente un positionnement plutôt univoque quant à la relation du dirigeant au cadre existant et sa volonté de le changer, l'approche de la règle du dirigeant se présente dans un positionnement davantage cumulatif. Dès à présent, nous utiliserons l'approche de la règle selon la part de non-respect qui lui est relative et tout en sachant que les approches plus légalistes sont aussi présentes dans cette approche. L'approche « déviante » en est ainsi la plus extrême, approche qui néanmoins accepte une part de respect ou d'ajustement de certaines autres règles.

Parcourons ces trois « combinaisons » d'approches du changement et de la règle du leader public.

ii. L'approche « Adaptateur opportuniste- pragmatique »

L'approche du changement « adaptateur opportuniste » est la plus fréquemment rencontrée et la relation du leader public au changement s'exprime le plus souvent dans une logique de changements par ajustement incrémental.

L'approche « adaptateur opportuniste » encourage un changement incrémental par les discours du leader mais aussi par les marges de manœuvre qu'il autorise. Il y a un souhait d'exploiter les opportunités présentes en ajustant l'existant. Cette approche type de relation au changement organisationnel et de GRH propose des éléments d'adaptation souple et progressive du cadre existant.

Ainsi, ces leaders publics présentent, dans leurs discours, une approche de la règle de GRH qui respecte la règle mais autorise occasionnellement une certaine liberté par rapport à celle-ci. On peut ajuster la règle ou la contourner lorsque cela est jugé nécessaire dans l'intérêt de l'organisation. Ce que nous avons recueilli comme informations nous montre qu'il s'agit principalement de pratiques de contournement de la règle dans une marge de transgression acceptée. La majorité des leaders publics rencontrés expliquent, sous diverses motivations, qu'il est régulièrement nécessaire d'avoir dans la pratique une vision large de certaines règles et d'adapter l'interprétation de la règle aux contextes ou aux besoins. À ce niveau, nous avons perçu une certaine gradation des discours des leaders, certains ayant un discours plutôt très accommodant, d'autres plus circonspect. L'approche souple de l'interprétation de la règle appelle en principe à la non-sanction de certaines transgressions pour autant qu'elles s'inscrivent dans ce que le leader souhaite. Il nous faut noter que la façon dont est exercé l'exercice effectif de la contrainte par les leaders publics est peu mesurable au travers de notre matériau empirique. Bien sûr, ces derniers soutiennent voire décident certaines pratiques qui accommodent la règle, mais nous n'avons pas d'informations suffisamment précises pour évaluer l'expression réelle de la contrainte.

Dans l'approche-type « adaptateur opportuniste », au sein de l'organisation, la régulation se concrétise donc au sein d'une régulation conjointe variable selon les cas, mais il y a une marge manœuvre bien existante. Cette marge est régulièrement présente dans le discours de la direction et dès lors, en principe, dans ses pratiques. La marge d'expression des pratiques est plus ou moins grande selon les règles et les dispositifs. Plus les pratiques organisationnelles ont de la marge d'expression dans la régulation conjointe, plus il est acceptable d'avoir des pratiques qui s'éloignent de la règle de base.

Ce type de leader présente une relation variable par rapport aux règles et aux dispositifs externes car ceux-ci sont la plupart du temps jugés légitimes mais parfois aussi inadaptés. La légitimité de

la régulation de contrôle externe est présente mais certainement pas absolue. Ce leader public souhaite en avoir une mise en œuvre souple et évolutive afin d'ajuster les pratiques réelles aux objectifs et aux besoins de l'organisation. La régulation interne de contrôle (les dirigeants) tente éventuellement d'influencer la régulation externe à s'ajuster de façon incrémentale (règle par règle) pour répondre aux besoins de l'organisation.

La situation préexistante dans l'organisation constitue un élément de contexte important qui est pris en compte par le dirigeant qui développe cette approche.

En synthèse, selon cette approche du changement et de la règle, le changement organisationnel et de GRH se fait de façon itérative et continue. Il existe une marge de changement au travers des règles et des dispositifs internes mais aussi dans l'édiction de nouvelles règles et de nouveaux dispositifs. Il existe une volonté, dans certains cas, de modification voire d'influence de la règle externe. L'approche « adaptateur opportuniste » s'inscrit ainsi clairement dans l'approche incrémentale de Lindblom (1959) puisqu'on retrouve très clairement les petits pas et ajustements, les essais et erreurs qui conduisent de façon continue et permanente au changement (Dunphy et al., 1996). On ressent également le côté « self-organizing » avec la marge de manœuvre (dans un certain nombre de cas) qui est laissée (encouragée), par le dirigeant même, aux collaborateurs pour ajuster les pratiques de GRH et d'organisation et les faire évoluer. Les ajustements sont morcelés, continus et incrémentaux (Lindblom, 1959). Le changement est certes parfois organisé par le leader public mais comme acteur parmi d'autres, certaines fois plus présent et plus planificateur, mais d'autres fois, comme un acteur qui propose ou laisse le groupe faire des petits pas, certainement dans le cadre de l'existant (Pichault, 2013). Le cadre général de la GRH et de l'organisation du travail reste en place mais sa mise en œuvre fait l'objet d'ajustements officiels ou officieux.

iii. L'approche « radicale – déviante »

Nous avons vu que l'approche « radicale » préconise un changement radical et un rejet du cadre de référence, ou tout du moins de nombreux aspects de celui-ci. Cette approche « radicale » met en avant les tensions qui encouragent le changement de cadre de GRH et d'organisation du travail, le leader estimant que le coût de l'immobilisme est plus grand que le coût d'une restructuration des règles, des dispositifs et des pratiques comme le décrit Pichault (2013). Il s'agit alors d'encourager des changements profonds, de « second ordre » (Ginsberg, 1988 ou Ramaprasad, 1982), alors qu'ils remettent en cause le cadre de référence dominant, voire qu'ils encouragent le changement de paradigme (Levy, 1986). Dans le cadre spécifique qui nous occupe, on peut y voir une volonté de changement de stratégie, de structure, de culture organisationnelle, voire de rupture à ce niveau dans l'esprit des travaux de Demers (1993). On y retrouve une volonté de discontinuité dans le chef du leader public.

Le leader public qui relève de cette approche encourage à respecter certaines règles mais apporte aussi son concours à une certaine souplesse quant au respect d'autres règles et prône, en sus, le non-respect d'autres règles encore. Ce dernier ne respecte la règle d'organisation du travail et de GRH que sur certains aspects, ainsi, lorsque cette règle entre, par exemple, en contradiction avec les objectifs stratégiques qu'il donne à l'organisation ou sur la ligne opérationnelle pour les atteindre, cette dernière peut alors être contournée ou tout simplement pas respectée. Il s'agit ici de soutenir la déviance positive (Spreitzer et al., 2004 ; Barel et al., 2010 ; Abord de Chatillon et al., 2012).

Lorsque nous observons le positionnement spécifique par rapport aux règles externes, dans l'approche « déviante », l'organisation revendique un large pouvoir de régulation autonome. Elle est en conflit avec l'autorité externe. Pour ce dirigeant, la régulation externe de contrôle est réputée moins légitime que la légitimité de régulation interne de contrôle. La régulation autonome à ce niveau (donc la direction) prétend avoir la légitimité la plus forte. La régulation interne de contrôle demande expressément un changement radical d'ensemble de règles qui ne sont pas adaptées aux besoins de l'organisation. La régulation interne de contrôle tente d'initier un changement radical de règles et, à défaut, prône la déviance et tente de négocier en interne un compromis qui rallie la régulation interne autonome à son point de vue. Les régulations de contrôle interne et externe ne sont pas en phase et la régulation de contrôle interne tente de se coaliser avec la régulation autonome interne pour « combattre » la régulation de contrôle externe et changer la règle ou d'inciter à la déviance de ce qui est imposé par les régulations en dehors de l'organisation.

Nous avons vu qu'un leader qui adopte une approche stricte de la règle va laisser peu de marge (dans le cadre de la régulation conjointe) au travailleur pour exprimer ses pratiques. À l'inverse, un leader qui prône la déviance devrait laisser une marge de manœuvre bien plus grande au travailleur puisque la règle n'est plus soutenue par la régulation de contrôle au sein de

l'organisation. Dans le cas d'incitation à la déviance, la contrainte (contrôles et sanctions) n'est, en principe, pas ou peu exprimée.

Notre matériau de terrain est cependant peu fourni en la matière. En particulier, notre terrain confirme la position du leader « déviant » qui exprime clairement qu'il ne va pas contrôler, pas demander les justificatifs règlementaires, etc. Nous sommes donc, en principe dans un cas où le leader « radical – déviant » n'exerce pas ou peu de contraintes au sein de l'organisation. Nos éléments empiriques à ce niveau ne dépassent cependant qu'occasionnellement le stade du discours mais certains éléments de convergence tendent à confirmer que sur certaines règles, la contrainte n'est effectivement pas exercée. Ceci signifie dans l'esprit de la théorie de la régulation sociale que la marge d'expression du changement est indéfinie et générale. Le travailleur, régulation autonome, voit juste que la régulation de contrôle n'exerce plus la contrainte sur une telle règle, ce qui ne veut pas dire que tout est permis sans limite. Ceci est aussi valable jusqu'à ce qu'une alternative et une nouvelle règle formelle soient proposées.

Il nous faut noter que nous avons par ailleurs rencontré le cas d'un leader public qui n'avance un discours déviant que pour une règle (ou en tout cas un nombre limité de règles) qu'il estime inacceptable mais s'inscrit dans une approche plutôt « adaptateur opportuniste » face au changement organisationnel et de GRH. Ceci relève finalement du même principe de changement que le cas précédent mais dans une logique beaucoup moins révolutionnaire dans son ensemble : une règle ou dispositif plutôt qu'un ensemble de règles et de dispositifs formant un cadre de référence.

iv. L'approche « Adaptateur conformiste – légaliste »

L'approche « **adaptateur conformiste** » propose le statu quo ou un changement incrémental dans un cadre externe donné auquel le leader public se conforme.

Cette catégorie est une catégorie quelque peu par défaut. Une certaine satisfaction de l'ordre et du cadre établis ainsi que le souhait par les dirigeants publics de respecter des règles et des dispositifs de GRH et d'organisation du travail externes sont ici constatés. Ceci est complémentaire aux autres approches. Cette approche se rapproche du type de leader « adaptateur opportuniste », à ceci près qu'il accepte le cadre existant et incite à son respect de façon orthodoxe. Le changement organisationnel se fait alors exclusivement dans le cadre réglementaire existant, de façon adaptative, incrémentale, dans un cadre vers lequel il faut converger. Il s'agit de s'adapter à celui-ci et à ses évolutions. La marge de changement n'est pas très grande. Il y a peu de marge pour le changement incrémental interne (Lindblom, 1959) et aucune pour le changement radical initié en interne.

Les leaders de ce type érigent le respect de la règle en principe, nous les qualifions de « légalistes ». Ces dirigeants donnent une impulsion de respect de la règle organisationnelle ou de GRH dans la lettre et dans l'esprit. L'alignement des règles internes aux règles externes est un moteur. La régulation de contrôle est pressante au sein de l'organisation pour l'application des règles (par la menace de contrôles et de sanctions) et les transgressions ne sont pas tolérées. La stabilité de la règle est souhaitée. Il convient de noter que si l'approche de la règle correspondante au dirigeant « légaliste » a été rencontrée, nous n'avons cependant pas identifié de leader public mettant cette approche en avant de façon exclusive.

Le leader public, lorsque son approche est « légaliste », est très aligné à l'autorité externe et la régulation externe de contrôle est renforcée par sa propre action. La légitimité externe est forte pour ce dirigeant. Il n'y a pas besoin de large régulation conjointe entre eux. La convergence est souhaitée. De ce fait, la régulation interne autonome n'a pas beaucoup de marge de manœuvre et a priori, la marge de régulation conjointe interne pour ces règles est étroite.

Pour certaines facettes « légalistes », nous ressentons également que le leader public veille à ce que la règle soit appliquée (inévitablement par l'exercice de la contrainte : contrôles et sanctions). Ainsi, le dirigeant « adaptateur conformiste – légaliste » exerce une forte contrainte. Ceci signifie donc que dans l'approche-type « adaptateur conformiste- légaliste », la régulation se concrétise au sein d'une régulation conjointe étroite, la régulation de contrôle exerçant une pression importante pour tendre le plus possible vers la norme ou ne permettant pas de la faire évoluer. L'écart possible à la norme est petit si on souhaite rester dans le compromis de la régulation conjointe et éviter les transgressions. Les perspectives de changement dans ce cadre sont étroites. Contrôles et sanctions sont présents et effectifs.

Nous pouvons replacer l'approche « adaptateur conformiste » dans le cadre de règles ou structures institutionnalisées (dans l'esprit de DiMaggio et Powell, 1983). Ceci implique alors qu'une certaine convergence isomorphique des acteurs a (eu) lieu vers un modèle institutionnalisé qui est accepté comme une contrainte externe légitime. Une approche « légaliste » pourrait correspondre assez bien à ce type de situation : « Il faut suivre cette règle qui apporte de la légitimité » et le changement isomorphique conduit à une convergence vers les règles institutionnalisées propres au champ organisationnel.

Il faut finalement mettre en avant le fait qu'en ce qui concerne les comportements de type « légaliste » par rapport à la règle et l'approche « Adaptateur conformiste » du changement, le terrain semble montrer certains liens mais les exemples rencontrés restent très limités et il nous est difficile de confirmer ce fait. Comme nous le signifions plus haut, ces catégories pourraient représenter la situation « par défaut » au sein des organisations. Il s'agit alors de l'approche dans laquelle le dirigeant soutient la norme, celle où la norme est acceptée, encouragée, celle où l'existant n'est pas remis en question par le dirigeant. Il s'agit probablement du cas de multitudes de règles appliquées et non remises en question. Un respect de la règle de GRH qu'on ne veut pas particulièrement changer parce qu'elle convient ou qu'on l'estime légitime est en concordance avec l'approche « adaptateur – conformiste » telle qu'on l'a observée. Néanmoins, une certaine souplesse dans la mise en œuvre de la règle de GRH n'est pas à exclure dans le discours d'un tel dirigeant. L'approche déviante ne semble ici, pour sa part, pas du tout de mise. Nous convenons finalement que ce binôme relève plus d'une réflexion théorique et inductive que d'un matériau empirique abondant.

1.2.1. Un tableau synthétique d'analyse

Le tableau ci-après fait la synthèse des caractéristiques des approches du changement et de la règle des dirigeants publics.

| Critères/Approche | Dirigeant « Adaptateur conformiste » | Dirigeant « Adaptateur opportuniste » | Dirigeant « Radical » |
|---|---|--|---|
| Fréquence de rencontre de l'approche | Présence sur certaines facettes. | Très fréquent. | Cas unique bien marqué. |
| Type de changement soutenu par le dirigeant | Réduit et itératif, lié aux évolutions externes éventuellement isomorphiques ; Alignement sur le cadre existant, convergence vers le cadre (externe). | Itératif et continu ; Acceptation du cadre mais souplesse de mise en œuvre, vision évolutive du cadre existant. | Radical ; En conflit avec le cadre existant, les règles et dispositifs qui le composent. Remise en cause de celui-ci. |
| Relation à la règle | Incitation au respect des règles – approche « légaliste » Expression forte de la contrainte ; Aligné sur la régulation externe de contrôle – peu d'autonomie souhaitée ; Marge de régulation conjointe étroite et marge d'expression du changement | Incitation au respect de certaines règles Autorisation d'ajustement de certaines règles – approche « pragmatique » ; En équilibre au sein de la régulation conjointe Marge de régulation conjointe et marge d'expression du changement variable | Incitation au respect de certaines règles Autorisation d'ajustement de certaines règles Incitation à la déviance positive des autres règles – approche « déviante » ; Expression faible ou nulle de la contrainte sur les règles décriées par le dirigeant ; |

| | | | |
|--|----------|---|--|
| | réduite. | mais existante externe. Une certain autonomie existe dans les faits | <p>En opposition avec la régulation externe de contrôle ; Autonomie considérée comme insuffisante.</p> <p>En dehors de la régulation conjointe étroite, marge d'expression du changement importante « indéfinie » mais cadrée avec les déviations positives (intérêt de l'organisation) et l'évaluation du groupe.</p> |
|--|----------|---|--|

Tableau 12. Synthèse des caractéristiques des approches de dirigeants publics

1.3. Approche de la règle et du changement et processus de changement organisationnel radical

Dans la mesure où l'approche « radicale - déviante » d'un leader public est celle principalement exprimée par le dirigeant du Ministère, il nous semble essentiel de l'approfondir et la mettre en relation avec le changement lui-même. Il s'agit également de mettre en avant les liens, au sein du Ministère entre discours « radical - déviant », le nouveau modèle organisationnel et la règle organisationnelle.

i. Le profil « radical - déviant » face au changement organisationnel

Nous avons présenté un lien particulier entre approche « radicale » et « déviante » du leader d'administration publique, nous nous posons à présent la question du lien effectif entre ces deux approches liées et le changement radical.

D'un côté, l'approche déviante quant aux règles et dispositifs organisationnels et de GRH invite plutôt au changement radical, pourvu que cela touche un ensemble significatif de règles et qu'un cadre de référence (limité ou très large) souhaite être changé. D'un autre côté, le changement radical impose-t-il une approche « déviante » ?

Il nous semble tout d'abord que le changement radical pourrait aussi venir d'une approche plus « pragmatique », voire « légaliste » de la règle. Comme l'enquête initiale nous le montre, nous avons observé, sur la base d'informations complémentaires mais limitées, que les autres administrations du champ qui ont réalisé un changement isomorphique vers le modèle du NWoW, l'ont fait dans une logique certes radicale mais beaucoup plus progressive. Par ailleurs, dans la mesure où le modèle est institutionnalisé, on peut même considérer la convergence isomorphique comme une forme de légalisme, celle-ci autorisant d'ailleurs peut-être quelques marges d'ajustement pragmatique. En outre, si le gouvernement (régulation externe de contrôle) avait imposé une réforme organisationnelle radicale, des approches « pragmatiques » et « légalistes » auraient assurément émergé. Ça aurait même pu être le cas d'approches « déviantes », si certains dirigeants s'étaient opposés aux réformes, mais ceci relève ici de la spéculation.

Il en découle que l'approche déviante est une possibilité pour amener un changement radical mais peut-être pas la seule. Néanmoins, l'approche « déviante » est peut-être une condition nécessaire pour une innovation radicale non-isomorphique (quant au modèle d'organisation du travail proposé). Le caractère innovant du modèle organisationnel nécessite peut-être même cette approche déviante pour se défaire d'un carcan institutionnalisé préexistant.

La dimension d'un changement en phase d'institutionnalisation pourrait finalement être un facteur incitant à des discours extrêmes de déviance, pour marquer les esprits de l'opinion publique et les autres acteurs externes. Au sein du Ministère, les discours déviants de ses leaders ont assurément contribué à faire connaître l'histoire de ce Ministère qui a mis en place une

organisation du travail des plus modernes, ceci tant dans l'opinion publique qu'auprès des acteurs du champ organisationnel.

Ceci est confirmé par les travaux de Sahlin-Andersson (1996) qui avance que les modèles qui attirent l'attention sont ceux qui circulent le plus et que les problèmes formulés de façon dramatisée attirent plus l'attention que les autres (Edelman, 1988).

Nous pensons finalement que l'approche de la règle du dirigeant qui souhaite soutenir un projet de changement d'une telle ampleur a principalement été « déviante » afin de soutenir, dans les discours, le projet de changement. En effet, dans ses efforts de communication (et de « théorisation ») aux acteurs du changement, le Ministère et ses leaders tentent de montrer l'échec du modèle préexistant et l'intérêt du modèle innovant (dans l'esprit des conclusions de Sahlin-Andersson, 1996). Dans un souci de cohérence, le dirigeant public peut avoir intérêt à dénoncer avec force l'existant et à presser de façon la plus forte possible à son changement ou à défaut, à en encourager la déviance, ceci, bien sûr, dans l'intérêt de l'organisation.

Nous noterons également que dans son approche déviante, le leader public marque un souhait de (plus) grande autonomie par rapport à une/un ensemble de règles (externes) qu'il souhaite (faire) changer, à tout le moins dans les pratiques.

ii. Primauté des principes sur le respect de la règle et changement

Dans la continuité de la section précédente, la principale motivation du discours de déviance est que les règles à ne pas respecter sont des règles qui s'opposent à des « principes supérieurs » invoqués comme cadre général pour le changement organisationnel et sous-jacent à celui-ci (performance, efficience, flexibilité, etc.). Ce sont les mêmes principes que ceux invoqués pour soutenir le changement radical. Le fait que certains d'entre eux soient probablement institutionnalisés renforce leur importance et leur primauté sur nombre de choses.

Dans une logique de cohérence et en accord avec les discours de déviance, le Ministère a constamment suivi la logique que ces principes généraux sont plus importants que leur opérationnalisation : le principe général prime sur le détail et le principe général prime sur la règle.

C'est le cas dans l'approche « radicale - déviante » : le suivi de principes de performance ou d'efficacité notamment, prime sur l'application des règles (organisationnelles). C'est aussi le cas dans le processus de changement (voir étude du cas) et c'est le cas dans le contenu organisationnel du modèle développé dans lequel les marges d'autonomie sont importantes (le modèle organisationnel inspiré du NWoW).

En effet, l'introduction d'une organisation du travail inspirée du NWoW conduit aussi à un étiolement de la règle. D'une part, en supprimant un certain nombre de règles (sur la gestion des temps et des lieux de travail notamment) mais aussi, d'autre part, en allégeant substantiellement

la portée de l'exercice de la contrainte. Le travailleur lui-même récupère une partie de la régulation de contrôle (Honoré, 2007), ce qui ouvre la porte à davantage de déviations positives mais aussi négatives. En quelque sorte, le travailleur dans les administrations publiques étudiées se soustrait à l'exercice de la contrainte concernant une multitude de règles et leur confère une importance de moins en moins grande.

On peut supposer, en relation avec les discours de déviance du leader public qui repose sur le respect de certains principes, que la contrainte pour le travailleur porte surtout sur le respect de principes généraux tout en sachant que le respect de la règle devient moins important pour le leader public et moins contrôlable par ce dernier.

En prenant un peu de hauteur, cela signifie que des principes issus du NMP priment sur l'application de la règle si chère au modèle bureaucratique (Weber, 1921 ; Périac, 2015). Il nous semble qu'il s'agit ici d'un changement important de portée générale qui influence non seulement le contexte de notre champ d'étude mais qui influence également le contenu du changement, soit la façon dont le changement organisationnel va effectivement émerger. Nous l'avons observé dans notre étude de cas et ceci sera analysé ultérieurement dans la partie de la discussion relative à la SAR.

La mise en œuvre du modèle du Ministère inspiré de principes du NWoW, nous semble ainsi être un pas en avant dans la mise en pratique du NMP, peut-être au détriment de principes bureaucratiques historiquement davantage liés à la règle.

1.4. Conclusions

i. Trois approches du changement et de la règle

Nos résultats de terrain ont rapidement fait émerger que le changement organisationnel et de GRH est un fait courant qui concerne de petites ou grandes choses. La base du changement le plus fréquent, celui que l'on retrouve pendant de longues périodes de relative stabilité, c'est le changement incrémental (Lindblom, 1959). En termes d'approches des dirigeants publics du changement organisationnel et de GRH, nos observations empiriques nous conduisent dans la même direction : l'approche de loin la plus fréquente du dirigeant public est l'approche qui prône un changement continu, par ajustement et en tenant compte de l'existant. Que la relation du dirigeant au changement soit plus ou moins conformiste et alignée sur le cadre de référence interne et externe ou qu'elle soit plus opportuniste et souhaite des ajustements plus ou moins importants de ce cadre ne présente en réalité qu'un certain nombre de variations sur un continuum. Ces variations peuvent être plus ou moins en phase avec l'existant selon les dimensions de l'organisation du travail et de la GRH, voire dispositif par dispositif, règle par règle. Nous avons ainsi présenté une approche « adaptateur conformiste » et une approche « adaptateur opportuniste » des leaders publics.

Outre ces approches, nous avons rencontré un cas unique de dirigeant prônant clairement un changement radical (Ginsberg, 1988 ; Demers, 1993), il s'agit du leader du Ministère. Ce type de changement se rencontre normalement sur de courtes périodes de la vie organisationnelle (Miller, 1982), lorsque l'organisation et son environnement ne sont plus ajustés l'un à l'autre (Dunphy et al., 1988). Le leader qui s'inscrit dans cette logique prône ainsi un changement de cadre organisationnel et de GRH. Il s'agit de l'approche radicale.

En ce qui concerne la règle, son importance à ce niveau est clairement confirmée sur le terrain lorsqu'on parle de changement organisationnel et de GRH. En effet, lorsque nous abordons le changement organisationnel et de GRH auprès des leaders d'administrations publiques fédérales belges, il n'y en a pas un qui ne fasse référence aux règles. Ces règles sont assurément une partie constituante importante de la GRH et de l'organisation du travail en général, et dans l'administration publique en particulier. Les modèles bureaucratiques qui ont dominé pendant des dizaines d'années l'organisation des administrations (Weber, 1921 ; Périac, 2015) mettent en effet la règle au cœur de la gestion publique.

Comme nous l'avons constaté en termes d'approches du changement du dirigeant, les approches des dirigeants publics à la règle sont aussi différenciées et hétérogènes. L'incitation à l'obéissance absolue à la règle n'est assurément pas la seule approche observée (« légaliste »). Dans les faits, les dirigeants publics rencontrés présentent surtout une approche « pragmatique » à la règle. Cela signifie une approche souple de la règle et de réelles possibilités d'accommodement de celle-ci. Occasionnellement, un dirigeant peut avoir une approche

déviante de la règle. L'approche de la règle se présente également sur un continuum qui s'inspire de l'échelle continue de légalisme de Monjardet (1996).

Nous avons fait le lien entre approches du changement et de la règle des dirigeants d'administrations publiques que nous rappelons dans les binômes ci-après : **Approche « adaptateur conformiste » – Approche « légaliste » ; Approche « adaptateur opportuniste » – Approche « pragmatique » et Approche « radicale » – Approche « déviante »**

Les approches des dirigeants que nous avons rencontrés dans notre terrain traduisent des comportements face au changement mais également face à la règle ; elles présentent des formes différentes de régulations sociales avec leurs caractéristiques propres.

Le cas principal de position « déviante » par rapport à la règle est aussi le cas principal d'approche « radicale » du changement, en faveur d'un changement de cadre d'organisation du travail et de GRH (au sens de Demers, 1993). Il invite au passage, d'une part, à la déviance comme justification de l'inadéquation de ce cadre et, d'autre part à en changer. Ceci ne relève assurément pas du hasard et nous laisse donc à penser qu'il y a, au moins dans certains cas, un lien particulier entre approche déviante de la règle du leader public et changement radical.

ii. Un modèle extensible

Selon la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1997), il y a autant de régulations conjointes qu'il y a de groupes au sein de l'organisation. Il est donc raisonnable de penser que notre typologie d'approche du changement et de la règle est transposable aux différents niveaux de l'organisation et donc aux différents niveaux de la hiérarchie. Ainsi, un cadre intermédiaire pourra probablement adopter une approche « légaliste », « pragmatique » ou « déviante » en tant que régulation de contrôle et une approche « adaptateur » ou « radical » face au changement et donc autoriser plus ou moins l'expression de nouvelles pratiques, voire inciter à un changement radical. On peut imaginer que l'autonomie dont il dispose dans la gestion de son « service » lui permettra lui-même de disposer de la marge de changement qu'il souhaite.

iii. De la nécessité d'une approche déviante

Le leader de l'administration pionnière qui met en place l'innovation organisationnelle radicale est aussi celui qui développe une approche « radicale - déviante » dans notre typologie. Cet état de fait n'est pas le fruit du hasard. Cependant, le leader public qui entend mener un changement organisationnel radical, voire initier une réforme organisationnelle doit-il développer un discours déviant face à l'ordre établi ?

De nombreux auteurs s'accordent pour reconnaître qu'il faut de la déviance pour conduire l'adoption d'une innovation. En effet, changement et (non-)respect de la règle en matière d'organisation du travail et de GRH sont des concepts qui sont dans une certaine mesure liés

puisque la déviance est une forme de changement (Alter, 1993 ; Brechet, 2008). Plus précisément, certains auteurs présentent une corrélation entre innovation et écart à la règle (Spreitzer et Sonensheim, 2004 ; Alter, 1993). Alter (1993) parle d'ailleurs à ce propos « d'innovations ordinaires ». Et Bréchet (2008) met de la même manière en avant le fait que la transgression de la règle dans l'organisation permet de faire évoluer cette règle. Il avance même clairement que la déviance est innovation (Bréchet, 2008). Alter (1993), dans cet esprit, évoque le caractère provisoire de la « déviance-innovation ». En effet, soit l'ordre (la règle/norme) initial est transformé, soit l'innovation sur la base de la déviance aux règles disparaît.

En tout cas, un changement organisationnel radical n'est pas un changement anodin ou courant et le souhait d'un leader de s'inscrire dans une telle logique implique probablement des discours vantant le changement de cadre référence. Ceci semble plutôt universel. L'étape de théorisation du modèle de Greenwood et ses collègues (2002) relève de cette logique mais aussi la construction d'un récit cohérent par le leader (Sahlin Anderson, 1996). Le discours va naturellement plus loin s'il incite à la déviance du modèle ou de règles en place, a fortiori dans la fonction publique.

Il n'est, tout d'abord, pas exclu que l'incitation à la déviance du dirigeant au discours « radical » relève plus de l'argumentation cohérente afin d'encourager ce changement radical et un nouveau cadre bien identifié plutôt que d'un réel souhait d'une déviance anarchique de l'ensemble des collaborateurs. Le fait de dramatiser le récit du changement permet en plus d'avoir une meilleure audience et augmente les chances d'être entendu (Sahlin-Andersson, 1996). La portée dramatique de discours de leaders publics quant au non-respect de règles dans une administration publique encore empreinte de traces de bureaucratie wébérienne est assurément importante.

Ensuite, nous pouvons avancer que le leader public dirigeant le Ministère a utilisé de cette technique et que le changement a effectivement émergé dans son organisation. Nous pouvons ainsi supposer que cette approche du leader public a contribué à façonner le changement.

Il en découle que l'approche déviante est une possibilité pour amener un changement radical mais peut-être pas la seule. Il est cependant possible que l'approche « déviante » soit une condition nécessaire pour une innovation radicale non-isomorphique (quant au modèle d'organisation du travail proposé). Le caractère innovant du modèle organisationnel nécessite peut-être même cette approche déviante pour se défaire d'un carcan institutionnalisé préexistant.

iv. Leader public, discours de déviance et réforme

Se pose ensuite la question importante de l'autonomie du leader public dans sa volonté d'installer une innovation organisationnelle radicale dans son organisation et d'entamer une réforme organisationnelle publique. Dispose-t-il de l'autonomie pour initier pareil changement et dans quelle mesure un discours de déviance de la règle n'est-il pas une condition de développement de cette autonomie ? En d'autres mots, comment le leader public construit-il une

marge de manœuvre pour opérer son changement alors que les décisions stratégiques semblent relever dans la littérature (Hood, 2002) plutôt de la sphère d'influence de l'autorité politique ?

Observées au prisme de la TRS (Reynaud, 1997), certaines règles organisationnelles et de GRH se définissent au sein d'une régulation conjointe entre régulation externe de contrôle (l'autorité politique exécutive ou législative) et le leader public comme régulation autonome. Ceci signifie qu'il existe de facto, dans l'organisation, une marge d'autonomie à ce niveau pour le leader public. Dans cette marge d'autonomie, il peut soit ajuster la règle, voire ne pas la respecter, ou à tout le moins, ne pas exercer la contrainte (contrôles et sanctions) en tant que régulation de contrôle au sein de l'organisation. Cette marge ne lui permet pas en principe de procéder à un changement radical de ces règles. Néanmoins, le leader public qui présente une approche « radicale - déviante » dans ses discours a une influence sur les pratiques et sur le changement organisationnel et de GRH au sein de l'organisation. Dans ce cas, l'exercice souple ou inexistant de la contrainte conduit à l'existence d'une large marge de manœuvre pour le travailleur. Cette marge de manœuvre est une porte ouverte au changement. Evidemment, dans cette situation, l'élément-clé va résider dans l'expression de la contrainte de l'autorité externe. Si elle est présente et prend l'initiative du contrôle et de la sanction, il est probable que le leader public doive s'exécuter et s'aligner. Si l'autorité externe est absente, ce qui est plutôt le cas dans notre étude du Ministère, le discours de déviance du leader public, associé à des changements organisationnels, est susceptible de lui laisser une autonomie accrue dans le changement organisationnel radical.

En synthèse, lorsqu'il se positionne comme « radical - déviant », le leader public réclame un changement de l'application de la règle et tente de s'octroyer les marges d'autonomie pour réaliser ce changement. A priori, il ne dispose pas de l'autonomie pour ne pas respecter les règles en vigueur mais ceci dépend de la régulation externe de contrôle (instances politico-administratives centrales) qui doit encore pouvoir/vouloir exercer son rôle de régulation de contrôle et prendre l'initiative d'exercer une éventuelle contrainte (Reynaud, 1997). Observées sous cet angle, les deux dimensions de l'approche « radicale déviante » du leader public prennent tout leur sens.

Quant au développement externe à l'organisation du changement radical, il est évident que le leader d'une administration ne dispose pas de l'autonomie pour imposer un tel changement dans les autres administrations. Néanmoins, le discours « radical - déviant », associé à d'autres éléments analysés ci-après a conduit (avec l'aide d'autres éléments) au changement généralisé. Le discours déviant a assurément servi de caisse de résonance pour faire connaître le changement, ce qui semble être un élément nécessaire à la diffusion du changement mais certainement pas le seul qui a conduit au changement réformateur dans les administrations publiques fédérales belges.

Nous venons de voir l'importance de l'approche du leader public dans la conduite du changement organisationnel dans son administration. De façon générale, la zone d'autonomie d'un dirigeant public ne dépasse pas son administration. Ceci ne l'empêche pas de pouvoir avoir une influence sur d'autres acteurs, tels que d'autres leaders publics, voire sur d'autres acteurs politiques (d'autres ministres par exemple), qui eux-mêmes pourraient vouloir opérer le même type de changement organisationnel radical dans leurs administrations. Nous voyons que cette partie doit être approfondie dans la suite de nos travaux. En outre, l'approche du leader par rapport au changement ou à la règle n'est cependant pas le seul élément supportant la conduite du changement organisationnel radical même si elle est un élément qui soutient ce changement. Il nous reste donc à explorer les autres éléments qui ont conduit à la réforme organisationnelle que nous avons étudiée. A cette fin, nous mobilisons d'autres cadres théoriques complémentaires.

2. Théories institutionnelles et légitimation du changement

Après avoir constaté que le dirigeant du Ministère développait une approche radicale du changement et une approche déviante de la règle, il nous faut approfondir les éléments complémentaires qui ont permis au changement sous revue d'émerger au sein du Ministère mais aussi dans toute la fonction publique fédérale belge.

Repartant de notre cadre général d'analyse que constitue le contextualisme Pettigrew (1985b et 1987), nous approchons, dans ce chapitre, la dimension du processus de changement en mobilisant les théories institutionnelles. Celles-ci travaillent sur le processus d'institutionnalisation pour amener les organisations du champ organisationnel (et leurs acteurs) à entrer dans l'alliance pour le changement. Ceci se réalise sous l'impulsion d'un entrepreneur institutionnel, acteur qui se trouve au sein du Ministère. Dans les processus de changement observés, l'interrelation entre acteurs internes et externes du Ministère est intense. Les uns et les autres ayant des influences aux différents niveaux (dans et hors du Ministère). En outre, des mécanismes de théorisation et l'élaboration de légitimités (externes et internes) ont été observés dans le changement que nous étudions. Ils émergent dans une analyse basée sur les théories institutionnelles mais sont également des mécanismes qui relèvent du processus de traduction (voir chapitre suivant). Ce lien nous conforte dans l'intérêt et la complémentarité de ces ensembles théoriques dans l'analyse des processus de changement que des auteurs tels que Leca et ses collègues ont également constaté (2006).

Nous mobilisons donc, dans le présent chapitre, les théories institutionnelles comme outils d'analyse du changement organisationnel radical observé au sein du Ministère et dans son champ organisationnel. Il n'est pas inintéressant de noter que l'institutionnalisation du contenu du changement (l'organisation du travail selon un modèle inspiré du NWoW) joue de façon particulièrement intégrée dans les trois registres du contextualisme : contenus, contextes et processus. Le processus d'institutionnalisation lui-même est un élément majeur du changement étudié, tant dans sa dimension externe à l'organisation (et l'influence sur le champ organisationnel) que dans sa dimension interne (comme entrepreneur institutionnel mais aussi de par l'influence du champ et de l'opinion publique sur le Ministère et ses acteurs). Le contenu du changement subit pour sa part l'influence des processus d'institutionnalisation et les mécanismes de construction de légitimités qui y sont liés. Finalement, le contexte, principalement externe, est significativement modifié par l'institutionnalisation de l'organisation nouvelle du travail et les pressions isomorphiques qui ont émergé.

2.1. La construction de légitimité du projet de changement

La légitimité est vue par certains acteurs comme une ressource opérationnelle que les acteurs emploient à la réalisation de leurs buts (Suchman, 1988 ; Dowling et al. ; 1957). Les théories (néo)institutionnelles mettent, pour leur part, la légitimité au centre de leur analyse, et particulièrement le fait que la recherche de légitimité organisationnelle est une motivation

justifiant de céder aux pressions isomorphiques (Meyer et al., 1977). Ainsi, un changement isomorphique bénéficiera de la légitimité des structures institutionnelles qu'il tente de mimer. À l'inverse, un changement qui tentera de remplacer des structures institutionnalisées qui disposent de légitimités existantes devra mobiliser d'autant plus de légitimité.

Nous souhaitons, à ce stade, évaluer si le changement organisationnel radical observé au sein du Ministère est lié à des processus d'institutionnalisation et tout d'abord, définir s'il s'agit ou non d'un changement isomorphique. Nous souhaitons en fait, voir si le Ministère, lorsqu'il introduit une innovation en son sein, mime d'autres organisations. Nous voulons ensuite valider que le Ministère (ou certains de ses acteurs) joue un rôle d'entrepreneur institutionnel et ouvre la porte au sein de son champ institutionnel à une convergence isomorphique de l'innovation qu'il introduit. Finalement, nous souhaitons comprendre les processus qui se sont développés et quelle a été leur influence sur la construction de légitimité pour le projet de changement, construction de légitimité qui elle-même a structuré et orienté le changement sur le terrain.

Le changement organisationnel développé au sein du Ministère est radical car il modifie très fortement le cadre de référence de l'organisation du travail et de la GRH. Le nouveau modèle organisationnel du Ministère est aussi un modèle innovant : il propose une combinaison nouvelle de dispositifs et de pratiques de GRH et d'une organisation du travail qu'aucune autre organisation du champ organisationnel n'a développé. Néanmoins, le changement radical d'organisation du travail et de GRH lié au NWoW et développé au sein du Ministère est un changement qui mobilise des contenus qui existent déjà dans le monde des organisations, y compris les organisations publiques : télétravail, open-space, responsabilisation des collaborateurs, travail aux résultats, etc. Il mobilise également des éléments totalement novateurs pour le service public belge tels que la généralisation du non-pointage des temps de présence, le Dynamic office, etc. Forts de ces constats, nous pensons que même si quelques éléments préexistaient dans certaines organisations publiques, la combinaison de changements proposés au sein de notre étude de cas est novatrice en tant qu'ensemble global et cohérent, en tant que modèle. Ceci rejoint la définition de ce qu'est une organisation inspirée du NWoW : une combinaison cohérente et intégrée des principes et dispositifs (Kemp, 2013) - tels que pratiques de flexibilité du temps et de l'espace, etc. (voir Taskin et al., 2013)

Ce modèle organisationnel n'est, en outre, pas la réplique d'un modèle ou de structures existantes dans une autre organisation qui serait mimée par le Ministère. Il ne s'agit donc pas d'un changement isomorphique. Il s'agit d'un changement qui modifie les structures et dispositifs préexistants. Il propose un modèle différent et des pratiques différentes. À ce titre, ce changement est non isomorphique. Ceci est important car cela signifie que le modèle innovant ne dispose au départ d'aucune légitimité et vise à remplacer des dispositifs et structures qui, eux, en disposent. Les innovations organisationnelles non isomorphiques ne peuvent a priori se baser sur les institutions existantes pour leur fournir une légitimité.

Proposer une innovation organisationnelle (non-isomorphique) impose donc de promouvoir de nouvelles légitimités et promouvoir une nouvelle légitimité implique une mobilisation collective importante (Suchman, 1995). C'est ce que nous avons constaté dans notre analyse.

2.1.1. Des principes institutionnalisés

Nous avons tout d'abord constaté que si le modèle innovant de changement organisationnel au sein du Ministère n'est pas isomorphique dans les dispositifs et structures qu'il met en place, il se fonde néanmoins sur des principes de gestion qui ne sont pas nouveaux.

Ces principes inspirés du NWoW sont par exemple l'autonomisation et la responsabilisation des agents de l'État ou la nécessité d'être « orientés usagers », la recherche d'efficacité et de performance, etc. Ce sont des principes déjà avancés dans l'idéologie du NMP (Giauque, 2003 ; Huron, 2017).

Ces principes sont, eux, porteurs d'une légitimité importante et déjà existante dans la sphère publique en général et auprès d'un certain nombre d'acteurs publics en particulier. En effet, ce sentiment de légitimité existante s'est confirmé sur le terrain, dans le champ organisationnel du Ministère au moment du changement. Les principes sous-jacents au nouveau modèle organisationnel présenté par le Ministère disposent d'une grande légitimité, notamment, auprès des dirigeants du champ organisationnel au moment de nos travaux. Ils sont très régulièrement évoqués par les dirigeants des administrations rencontrées et suivis comme principes de base de leur gestion publique. Leur récurrence dans nos entretiens et l'importance que les dirigeants d'administration leur confèrent laissent à penser qu'ils revêtent une forme significative de légitimité et nous confortent dans le sentiment que ces principes inspirés du NMP sont institutionnalisés. Leur application sur le terrain semble exister.

Ceci confirme les éléments issus de la littérature avançant que l'idéologie du NMP semble défendue par une part non négligeable de membres de la sphère politique, administrative ou encore du conseil en organisation (Pichault et al., 2012). Nombre de principes du NMP sont considérés par beaucoup comme allant de soi dans la gestion d'une administration et leur légitimité est importante (Kirkpatrick et al., 2005). Ce qu'affirment également Czarniawska et son collègue pour qui il ne fait aucun doute, qu'à ce jour et à cette époque, le NMP est considéré comme une structure légitimée, institutionnalisée et qui invite à une convergence isomorphique (Czarniawska et al., 2005). Ainsi la non-adaptation à la logique du NMP peut être considérée comme plus contestable, négligente et irrationnelle que l'adaptation à celui-ci (Giauque et al., 2009).

Dans le cas de l'innovation organisationnelle au sein du Ministère, nous sommes donc, d'un côté, face à des structures, dispositifs et pratiques qui découlent de l'innovation organisationnelle et ne relèvent pas d'un changement isomorphique et qui ne disposent pas de légitimité au départ,

et d'un autre, nous avons un changement qui se revendique de principes, au pire, bénéficiant d'une légitimité préexistante et, au mieux, institutionnalisés (et donc également très légitimes).

Ceci influence la façon dont le changement émerge. En effet, le fait de se reposer sur des principes institutionnalisés permet au Ministère d'en capter des éléments de légitimité morale et cognitive. Il y a donc une construction de légitimité par le fait qu'on invoque des principes (allant de soi), chargés de légitimité, comme fondement de l'innovation organisationnelle.

Comme Aldrich et Fiol (1994) le notent, les pionniers (entrepreneurs institutionnels) doivent normalement se construire une base de savoir qui va devoir être considérée comme valide alors qu'a priori, ils n'ont pas de source externe de validation puisqu'ils ne copient pas de modèle existant. Néanmoins, dans ce cas-ci, le Ministère a contourné le problème et sur la base d'un changement non isomorphe a priori sans légitimité initiale, a néanmoins mobilisé des légitimités institutionnalisées. Suchman (1995) a également décrit ce processus de protection de légitimité cognitive d'un projet en se conformant à des heuristiques répandues (et légitimes), dans ce cas-ci, les principes institutionnalisés.

Ceci est assurément un mécanisme exploité dans le soutien du changement organisationnel étudié.

Ce faisant, le Ministère développe en réalité les mêmes mécanismes pour construire de la légitimité que les organisations dans leur démarche de changement isomorphe. La seule différence est que ce processus d'isomorphisme se fait au niveau des principes qu'il invoque et non des dispositifs et structures qu'il met en place.

Nous souhaitons finalement mettre en avant une supposition supplémentaire éveillée par les propos de Ajzen et ses collègues (2015) quant au NWoW. Ces derniers avancent en effet qu'il pourrait y avoir des éléments incitant à une convergence institutionnelle vers les NWoW à un autre niveau. Ils soulignent ainsi l'attrait général de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ou encore la reconfiguration de la relation d'emploi. Pour ce second élément, la rupture avec les formes hiérarchiques et tayloriennes, héritées à la fois de l'ère industrielle et de la bureaucratie, pourrait être un élément légitime et mobilisateur d'une convergence isomorphe (Ajzen et al., 2015). Ceci donnerait à l'entrepreneur institutionnel qu'est le Ministère un levier supplémentaire pour asseoir sa légitimité.

2.1.2. D'autres éléments pour capter la légitimité

Divers auteurs ont mis en avant des situations d'hybridation de pratiques et de principes à la suite du développement des réformes du NMP (Emery et al., 2010 ; Desmarais, 2008 ; Van Dorpe et al., 2011). Dans les faits, les principes issus du NMP que nous avons évoqués, s'ils disposent d'une certaine légitimité chez les acteurs de la fonction publique fédérale belge, ne sont néanmoins pas totalement appliqués sur le terrain puisqu'il existe une superposition de logiques.

On se trouve donc dans une situation dans laquelle il existe des écarts entre principes probablement institutionnalisés disposant d'une légitimité (morale et cognitive) et les pratiques organisationnelles de terrain. C'est ce que nous avons confirmé avec notre terrain, notamment avec certains principes comme la recherche de performance ou la responsabilisation qui, s'ils sont communément acceptés, n'ont pas été totalement appliqués dans les règles, dispositifs et pratiques des organisations publiques fédérales belges ou qui, tout du moins, pourraient l'être davantage puisque des dirigeants rencontrés souhaitent certains changements de règles et notamment de règles « bureaucratiques » qui limitent leur recherche de performance.

Dans ce contexte hybride, le modèle innovant du Ministère semble aller plus loin dans la mise en œuvre des principes du NMP que ce qui existe au sein de son champ organisationnel avant le changement. C'est le cas en approfondissant les pratiques de responsabilisation, d'autonomisation des travailleurs, etc. En fait, il s'agit même d'être bien plus radical et de balayer d'un revers de la main toute une série de dispositifs, de règles et de pratiques d'organisation du travail et de GRH en disant qu'ils ne répondent plus (suffisamment) à ces principes essentiels et qu'il faut les remplacer par un modèle innovant et révolutionnaire.

Ainsi, le fait de mettre davantage en pratique, de façon bien visible et radicale, des principes chargés de légitimité issus du NMP et qui n'avaient peut-être pas rempli toutes leurs promesses sur le terrain, apporte aussi son lot de légitimité.

Ensuite, le projet de changement au sein du Ministère permettrait aussi de réconcilier certaines contradictions inhérentes à la mise en œuvre partielle des principes dont il s'inspire (issus du NMP) et les situations d'hybridation que nous avons déjà évoquées. Par exemple : le mesurage des temps (comptage/contrôle des heures et des minutes) s'oppose à des discours de responsabilisation des agents prônés depuis de nombreuses années dans les administrations.

Ces deux éléments présentent en fait l'avantage d'apporter plus de cohérence entre principes (issus du NMP) présentés habituellement de façon discursive et dispositifs et pratiques organisationnels et de GRH. Cette cohérence du projet accroît encore davantage sa légitimité (Fischer dans Aldrich et al., 1994).

Dans cette même logique, le NWoW tel qu'il est appliqué au sein du Ministère réduit le nombre de règles (Sewell et al., 2015) et l'exercice de la contrainte qui y est lié. Par exemple, en ce qui concerne l'organisation des temps : comment organise-t-on les pauses, pour qui et combien de temps ? Qui est autorisé à surfer sur Internet pendant le temps de travail ? Comment organise-t-on les pauses fumeurs et les temps pour s'y adonner ? etc. Le nouveau modèle réduit le nombre de règles et de ce fait, toute une série de contradictions ou de problèmes d'hybridation disparaissent et les pratiques semblent simplifiées.

2.1.3. Synthèse

Dans ce chapitre, nous avançons que, au sein du Ministère, si nous sommes face à un changement qui n'est pas isomorphe dans ses dispositifs et pratiques, l'innovation organisationnelle à ce niveau est un changement qui se repose sur des principes probablement institutionnalisés. Un certain caractère d'isomorphisme est donc présent, ce qui permet au projet de changement de capter une certaine dose de légitimités, notamment cognitives.

Le Ministère s'avance fort dans cette voie car, dans les faits, non seulement il revendique une inspiration de principes institutionnalisés, mais il démontre qu'il va plus loin que les autres dans la mise en œuvre de ces principes. Par un changement radical, il écarte les anciennes pratiques et amène un modèle qui va davantage incarner ces principes. Divers éléments tangibles comme le Dynamic Office ou le recours massif au télétravail et à la suppression des pointages des temps prouvent l'adhésion aux nouvelles pratiques et la réalité d'une application plus grande de l'autonomisation, la responsabilisation, la recherche d'efficacité, etc. Les porteurs du projet au sein du Ministère tentent en fait de prouver la supériorité du modèle innovant dans l'application (avec succès) des principes institutionnalisés. Dans cette logique, on peut constater que certaines hybridations liées au conflit de normes se résolvent ou tout du moins s'alignent sur NMP.

Mais le Ministère a été encore plus loin et a tenté de faire entrer dans la même innovation organisationnelle d'autres administrations de son champ et devenir un modèle pour celles-ci. Ce faisant, en coalisant de nouveaux acteurs externes dans le changement, il veille à ce que les différentes organisations engagées dans le changement, pour défendre le projet d'innovation, exercent ensemble des pressions sur l'ordre normatif et renforcent de nouveau la légitimité du changement tout en l'institutionnalisant (Aldrich et al., 1994).

Il nous faut donc étudier le processus de changement en profondeur pour comprendre les mécanismes d'institutionnalisation mis en place et leur intérêt pour le Ministère.

2.2.L'institutionnalisation de l'innovation organisationnelle

Nous nous demandons maintenant ce qui se passe dans le champ organisationnel du Ministère, en particulier lorsque les autres administrations copient son modèle organisationnel. Afin de mesurer quel processus de changement a lieu en son sein, nous mobilisons le cadre des théoriques institutionnelles et particulièrement le modèle de Greenwood et ses collègues (2002). Nous tentons de valider les éléments suivants :

- Le champ organisationnel de la fonction publique belge est-il en train de vivre un changement institutionnel quant à ses modèles de référence en termes de GRH et d'organisation du travail ?
- Si le contenu de ce changement est le modèle organisationnel du Ministère inspiré du New Ways of Working, le processus de changement au sein du champ organisationnel concorde-t-il avec le modèle présenté par Greenwood et ses collègues ?

2.2.1. *Le processus de changement : une approche institutionnelle*

Nous avons donc un changement d'organisation du travail et de modèle de GRH au sein d'une organisation dans un champ organisationnel bien identifié (l'administration publique fédérale belge). Nous analysons maintenant le processus de diffusion de cette innovation au travers du modèle de Greenwood et ses collègues (Greenwood et al., 2002.)

i. « Des secousses »

Dans le cadre du changement que nous étudions, les prémisses du changement se font sentir dès 2006. À cette époque, les pressions perçues de leur contexte externe, persistantes et croissantes, évoquées régulièrement par les directions des organisations, pèsent sur le champ organisationnel.

Il s'agit :

- D'une pression budgétaire accrue et permanente et de la perception que le futur sera encore plus difficile à ce niveau, ceci étant conforté par la réduction effective des budgets des organisations publiques.
- De la perception qu'il est de plus en plus difficile de recruter de très bons collaborateurs ou de les garder. On parlait à cette époque de « War for talents » (Suk Kim, 2008). « *Il est de plus en plus difficile de recruter, surtout certains profils* » et « *Nous sommes confrontés à une pénurie sur le marché de l'emploi* », sont des expressions qui reviennent régulièrement.
- Des contradictions de plus en plus difficiles à justifier entre, d'une part, des objectifs stratégiques à réaliser et la recherche de performance des administrations et, d'autre part,

le mode d'organisation du travail et de GRH répandu dans les institutions publiques belges entachées d'hybridations et de contradictions. Ce point était très récurrent dans les entretiens réalisés. Par exemple : « *Il y a toute une série de mécanismes qui existent par rapport aux règles qui s'appliquent à nous et qui sont parfois encore très bureaucratiques et contradictoires avec les exigences que l'on a des autres parts de responsabilisation et de performance* » ou encore « *[parlant des règles de GRH] On est dans un carcan, on essaie de trouver des échappatoires, et je pense avec un objectif louable... par rapport à des exigences de performance* » (Madame KAA).

À l'époque, ces tensions existent dans toutes les institutions publiques et sont perçues de façon plus ou moins grande. Comme déjà évoqués, des éléments supplémentaires interviennent également au sein du Ministère, comme par exemple l'arrivée en fin de bail du bâtiment principal du Ministère à Bruxelles ou la nécessité de constituer un nouveau plan stratégique.

ii. « Désinstitutionnalisation »

Les différentes secousses ou tensions n'ont pas été perçues de la même façon au sein des différentes organisations du champ, y compris au sein du Ministère lui-même. Chaque institution a tenté de répondre à ces tensions par des mesures locales (des mesures d'économie notamment) ou transversales (développement de « synergies » et de services communs, nettoyage, achats, IT), qui remettent peu ou pas en cause le modèle existant.

Nous avons vu différentes approches des dirigeants face à de mêmes tensions externes. En particulier, leur approche du changement organisationnel est principalement incrémentale dans le champ organisationnel. Elle est combinée à une approche pragmatique des règles qui posent problème.

Au sein du Ministère, par contre, les secousses ou tensions externes ont représenté l'accumulation d'éléments, de pressions qui, à un moment donné, avec l'ajout « d'une goutte qui fait déborder le vase » ou d'une opportunité nouvelle, ont motivé des acteurs (initiateurs du projet) à proposer de nouvelles idées et un changement plus radical.

Au sein du Ministère, divers chemins sont étudiés pour résoudre les pressions problématiques (Auwers et al., 2011). « *Au vu de la problématique de la mobilité et des trajets souvent longs devant être parcourus par nos fonctionnaires, une première piste a été développée : aménager des bureaux plus proches de chez eux. L'évaluation plus approfondie [...] nous apprend qu'une grande majorité de nos fonctionnaires habitent dans un rayon de 25 km autour de Bruxelles. La décentralisation constituerait donc pour beaucoup une pénalisation plutôt qu'une motivation...* ». Le management décide finalement de tenter de sortir du modèle de l'époque d'organisation du travail en proposant une solution techniquement et culturellement cohérente. Elle est supposée atténuer les pressions ressenties dans le champ mais aussi être capable de résoudre des problèmes spécifiques à l'organisation (le déménagement, la recherche d'unité entre les divisions

du Ministère, l'amélioration du service aux usagers) et également de satisfaire des besoins secondaires qui leur sont propres comme la recherche de reconnaissance, la volonté de prouver qu'il est possible de gérer une administration différemment et d'être « en avance » sur le secteur privé.

À cette fin, l'entrepreneur (à ce stade pas encore institutionnel) va identifier dans différents lieux externes, des modes d'organisation du travail, de GRH et de culture organisationnelle qui pourraient, ajustés aux paramètres du Ministère lui-même, répondre aux problèmes et réaliser ses intérêts. C'est le cas du Dynamic office qui est un concept existant mais peu répandu, mais aussi du télétravail qui n'a, en tant que tel, rien d'innovant. Ou encore le fait de ne pas pointer, de travailler au résultat ou en équipe. La combinaison originale de ces paramètres ajustés au contexte et aux besoins du Ministère a conduit certains acteurs initiateurs-entrepreneurs à proposer un nouveau cadre de fonctionnement innovant.

iii. « Pré-institutionnalisation »

Une approche « radicale déviante »

Dans cette phase, les organisations innovent et cherchent des solutions locales et indépendantes aux problèmes générés par les secousses.

Ceci nous renvoie tout d'abord au chapitre premier et à l'analyse de la relation au changement organisationnel et de la relation à la règle des dirigeants d'administration publiques.

En 2012, les dirigeants d'administrations publiques rencontrés font tous partie du même champ organisationnel et sont globalement confrontés aux mêmes tensions du contexte (soumis aux mêmes secousses). Leurs perceptions et leurs analyses diffèrent et leurs approches du changement organisationnel et de GRH (et de la règle) sont tout aussi variées.

À ce moment, face à un même contexte, les dirigeants du Ministère ont développé un profil plutôt « déviant - radical » du changement et de la règle, ont proposé un nouveau modèle innovant d'organisation du travail et de GRH et sont au cœur d'un changement radical. Les autres dirigeants d'administrations du champ se rassemblent principalement sous un profil « adaptateur opportuniste – pragmatique » et de changement incrémental.

Dès le moment où les dirigeants du Ministère ont opté pour une approche différente et novatrice d'organisation du travail et de GRH, les porteurs de ce projet ont commencé à développer cette innovation organisationnelle comme une initiative interne, indépendamment des autres organisations de leur champ. Dans cette logique, des dynamiques internes se sont développées autour des idées nouvelles telles que la construction de légitimités pour le projet comme celles évoquées dans la section précédente, mais aussi tout une série de mécanismes veillant à mettre un place un processus de traduction (Callon, 1986) envers certains acteurs internes à

l'organisation. Ces processus, destinés à soutenir le changement et à enrôler divers acteurs à sa cause, sont particulièrement analysés dans le chapitre suivant relatif à la Sociologie de l'Acteur-réseau (notamment Callon, 1986 et Latour, 1999). Il s'agira principalement de mécanismes d'intéressement, de la construction d'alliances, de l'exploitation de porte-parole, de la mobilisation d'acteurs non humains et de certains éléments de mise en cohérence du contenu du changement.

Des phases qui se mélangent

Cependant, si les éléments de processus de changement au sein du Ministère furent importants au sein de cette phase de pré-institutionnalisation, un élément spécifique est la vitesse à laquelle les porteurs du projet de changement au sein du Ministère ont impliqué des acteurs externes. Dès la réalisation du prototype, soit bien avant le « big-bang », le modèle balbutiant mais déjà élaboré dans ses principes est exposé au monde extérieur. À ce moment, très peu de collaborateurs sont directement concernés par la nouvelle organisation du travail. Les travailleurs du Ministère vont ainsi venir visiter le prototype à côté de visiteurs externes et écouter le travail d'évangélisation qui s'initie.

Dès ce moment, la phase de pré-institutionnalisation qui s'opère au sein du Ministère va se mélanger avec la phase de théorisation décrite ci-après. La théorisation sera utilisée simultanément en interne et en externe, bien qu'avec des discours parfois quelque peu différents, adaptés ou ciblés pour leur public. Même la phase de diffusion dans d'autres organisations (dont celles du champ organisationnel) se mélangera avec la finalisation de la mise en œuvre du projet en interne.

Le fait d'impliquer très tôt des acteurs externes dans le processus de changement va avoir une importance capitale pour le développement du changement tant au sein du Ministère qu'en dehors de celui-ci.

Des processus de fertilisation croisée de légitimation

Ce que nous avons en fait observé, ce sont des interactions « vertueuses » entre les légitimités internes et les légitimités externes, les unes soutenant et développant les secondes et inversement. Les mécanismes de légitimation du changement furent cependant très différents en interne et en externe.

En interne tout d'abord, le changement proposé au sein du Ministère ne bénéficie initialement pas de légitimité car il est non isomorphe et novateur, nous l'avons vu. Aussi, les dirigeants et porteurs de projet ont tenté de lui apporter une légitimité morale et pragmatique. Ceci se construit notamment au travers de systèmes d'intéressement et de tentatives de recherche d'alliés, de mises en cohérence du changement et d'adaptation du contenu du changement en faveur des acteurs (éléments que nous développons dans le chapitre suivant).

Forte de ces légitimités internes nouvellement acquises, la direction du Ministère va mener une politique assez systématique de promotion en externe (et en interne) de leur changement. Il s'agit en fait de mettre en avant sa légitimité pragmatique (Suchman 1995), soit les avantages du changement.

Pour des acteurs externes tels que des dirigeants d'autres administrations ou des représentants politique, la légitimité des principes semble régulièrement acquise dès le début. Ce qu'ils demandent, c'est d'être convaincus que ce système est vraiment avantageux et qu'il marche (afin de l'adopter), c'est-à-dire des preuves du succès du changement qui portent en elle des légitimités pragmatiques (par exemple : les travailleurs sont heureux dans ce modèle ou bien : au sein du Ministère, ils ont prouvés qu'on pouvait faire des économies importantes avec ce système).

Dans ce cadre, sur la base des premières avancées du changement, certains porte-parole ont commencé à montrer, dès 2007-2008, les résultats engrangés (gains d'espace, généralisation du télétravail, satisfaction des travailleurs, orientation résultats) à l'extérieur de l'organisation, notamment au travers de visites au sein du Ministère. Le rythme de la communication vers l'extérieur s'est alors accentué sous des formes variées. C'est dans cette optique que les résultats tangibles du succès du changement sont mis en avant : « ça marche » : x% de télétravailleurs, y% d'économies réalisées, l'augmentation de la satisfaction des travailleurs, un Dynamic office « moderne », etc. Autant d'éléments « indéniables » qui valident l'efficacité du modèle, tant en interne (public cible de base des chefs de projets) mais aussi en externe.

De façon générale et dans la mesure où le changement est présenté et perçu comme un succès « avantageux » pour les organisations et pour les travailleurs (par exemple l'économie de superficie de locaux ou la satisfaction du personnel), la légitimité pragmatique s'est aussi construite pour les acteurs externes sur la base du construit interne.

Au fur et à mesure que le modèle gagnait en légitimité en interne et validait son succès (réel et romancé), les acteurs extérieurs se sont nourris de ces succès, parmi d'autres éléments, pour construire la légitimité qu'ils ont confiée au changement : le modèle NWoW fonctionne et permet de développer des principes qui vont de soi mais qui ne trouvaient pas, tant qu'à présent, un mode opératoire pratique aussi développé.

Ensuite, en faisant entrer des acteurs extérieurs, le Ministère met en avant la légitimité existant hors du Ministère concernant des principes (institutionnalisés et issus du NMP) invoqués pour réaliser le changement. Ces principes concourent au développement de légitimités internes supportées par des éléments de légitimité externe. En effet, la réalité de terrain nous a montré que nombre de travailleurs ne croient pas ou ne sont pas sensibles à ces principes et donc la création de légitimité morale reste variable au sein de l'organisation. Il en va probablement de même pour la légitimité cognitive (certains travailleurs considèrent par exemple que cela va de soi de travailler de façon autonome et responsable mais d'autres pas). A contrario, les travailleurs

participant au groupe de projet de changement sont, eux, particulièrement convaincus que le modèle présenté est le modèle qu'il faut. L'adhésion de ces acteurs est extrêmement forte et ils en sont tellement convaincus qu'ils jouent un rôle actif d'évangélisation auprès de leurs collègues et aident à la diffusion de la légitimité du changement. Ces acteurs internes vont ainsi supporter les acteurs externes dans la diffusion au sein du Ministère de la légitimité des principes dont se revendique le modèle de changement.

En fait, les principes issus du NMP et sous-jacents au modèle innovant du Ministère trouvent particulièrement écho auprès des visiteurs externes, dont des dirigeants, des politiques et la presse. Évidemment, qui peut en effet sérieusement rejeter des idées aussi inspirantes (issues du NMP) comme la modernité, le changement, l'efficacité ou l'augmentation de la performance ? (Gruening, 2001). Si on regarde les acteurs du champ organisationnel que sont les dirigeants d'administrations publiques, les principes (issus du NMP) sous-jacents au modèle de changement font, dès le début, l'objet d'une adhésion et d'une légitimité (morale voire cognitive) d'un grand nombre d'entre eux. En 2012, la plupart d'entre eux se plaignent de ne pas avoir les mains assez libres pour exercer des principes pourtant allant de soi tels que : donner la priorité aux objectifs stratégiques sur les règles administratives, responsabiliser le personnel et développer une GRH sur la base des compétences, développer une responsabilisation sur la base de résultats, etc.

Il suffit alors, pour les dirigeants du Ministère, de faire savoir en interne combien le monde extérieur soutient ces principes et comment le Ministère présente une image de modernité (ceci c'est réalisé notamment au travers d'articles de presse, de l'obtention de divers prix et récompenses, d'interventions dans des reportages, etc. mais aussi avec un nombre très important pendant un très grand nombre d'années, de visites des locaux du Ministère par un public très large). Cette image de modernité renforce encore plus la légitimité du projet de changement tout en flattant l'égo des porteurs du projet mais aussi des travailleurs, dont nous avons régulièrement entendu la fierté.

Le fait de s'accaparer la légitimité morale mais aussi cognitive de principes institutionnalisés paraît être une approche particulièrement intéressante et inhabituelle.

Elle semble présenter une analyse différente que celle de Greenwood et ses collègues (2002) puisque, déjà au stade de pré-institutionnalisation, des éléments majeurs de construction de légitimité cognitive sont exploités avec succès (en interne et en externe). Dans leur analyse du processus de changement institutionnel, ces auteurs placent la construction de légitimité morale et pragmatique en premier plan, avec des éléments de suprématie fonctionnelle du projet de changement. Ensuite, lorsque le modèle devient complètement institutionnalisé, la légitimité cognitive émerge. Il nous semble que le modèle de Greenwood et ses collègues n'introduit la légitimité cognitive de l'innovation institutionnelle que lorsqu'elle est répandue. Ceci est en lien avec le fait que la légitimité cognitive est plus insaisissable et, en principe, non instrumentalisable (Suchman, 1995). Néanmoins, en s'inscrivant dans une construction culturelle

plus large et en se conformant à des heuristiques répandues (Suchman, 1995) pour conférer au projet de changement une légitimité cognitive, les porteurs du projet sautent des étapes. Ils englobent des « connaissances existantes » (Fiol, Harris et House, 1999) qui leur permettent d'accroître crédibilité et légitimité et, ce faisant, accaparent la légitimité de principes institutionnalisés dans une analogie de changement isomorphique.

Synthèse

Nous avons vu que l'exploitation des légitimités externes liées à des principes sous-jacents au modèle innovant proposé au sein du Ministère est un mécanisme clé. Il a permis à un projet de changement innovant (et non isomorphique), qui doit faire toutes ses preuves, de se doter de légitimité morale et cognitive importante pour les acteurs.

La légitimité externe et parfois très visible telle que l'obtention de prix ou les discours de certaines personnalités, le développement de modèle organisationnel similaire dans d'autres organisations, etc. ont été des éléments qui ont montré aux travailleurs du Ministère combien leur organisation était moderne, efficace, en accord avec les principes « de bonne gestion » communément admis dans le secteur.

À l'inverse, de nombreux acteurs externes, et notamment les directions des organisations du champ organisationnel, ont trouvé dans le changement une réponse opérationnelle à une légitimité morale et/ou cognitive qui n'était, dans la pratique, pas toujours mise en œuvre (dans la logique ou certains principes du NMP n'ont pas été assez loin pour certains).

Comme nous l'avons vu, il s'agissait d'exploiter des légitimités de principe déjà existantes chez de nombreux acteurs afin de conduire un changement organisationnel.

Le constat du développement de légitimités dans et en dehors de l'organisation par des processus parallèles mais différents est intéressant mais ne s'arrête pas là. Un élément supplémentaire notable est le processus interactif vertueux de construction de légitimités à deux niveaux, l'un se nourrissant de l'autre. Il s'agit en fait d'un phénomène de fertilisation croisée de légitimités. Comme déjà évoqué précédemment, nous constatons clairement la juxtaposition de phases de pré-institutionnalisation, de théorisation et de diffusion, bien que parfois avec des décalages de temps.

Avec l'évangélisation externe et la construction d'une légitimité externe, la légitimité interne est devenue une légitimité morale : « c'est ce qu'il faut faire », « c'est mis dans le journal », nous sommes reconnus comme « modernes ». En gros, ils étaient sur le bon chemin et on était content d'eux.

Cette image de légitimité externe a donc renforcé la légitimité interne et ainsi de suite. Encore en 2017, des visites du Ministère ont lieu et confortent ce dernier dans l'idée qu'il travaille de la bonne façon et qu'un jour, cela ira de soi pour tout le monde.

D'un côté, les principes du changement jouissent d'une légitimité principalement externe liée à leur caractère isomorphique. D'un autre, la gestion du projet a construit une légitimité pragmatique interne très forte à coup d'intéressement et d'adaptation. Supportés par le succès interne du changement (sous la forme simplifiée de quelques indicateurs de base comme le taux de télétravail et de non-pointage et l'exhibition d'un environnement de travail très contemporain, ergonomique et luxueux), les acteurs externes ont construit progressivement une légitimité pragmatique qui leur faisait défaut. À l'inverse, certains acteurs internes ayant construit une légitimité pragmatique ont néanmoins douté du changement. Mais ce doute a été bien souvent effacé par les acteurs externes qui ont reconnu, très unanimement mais pas au même moment, la modernité du projet, son alignement avec des principes qui non seulement sont moralement recommandables mais aussi qui vont de soi.

Le poids de ces légitimités acquises est différent dans et hors de l'organisation, avec davantage de légitimité pragmatique en interne et davantage de légitimité morale voire cognitive en externe.

iv. « Théorisation »

Dans cette phase, les déviations des conventions antérieures sont développées, de façon abstraite, simplifiées et rendues disponibles pour une adoption plus large au sein du champ. Mais il s'agit aussi de présenter l'échec organisationnel que le changement proposé solutionne et de justifier l'innovation (Greenwood et al. 2002). Le lien logique entre cause et effet est réalisé par l'entrepreneur dans la logique de ce que Sahlin-Anderson a décrit (1996 in Leca et al., 2006).

Forte de ces légitimités internes nouvellement acquises, la direction du Ministère va mener très tôt une politique assez systématique de promotion en externe (et en interne) de leur changement. Ceci s'est passé autour d'un certain nombre de messages clés assez percutants expliquant les propriétés du modèle mis en place et les bienfaits attendus puis réalisés. Il s'agit en fait d'objectiver la proposition de changement, mettant en avant sa légitimité pragmatique ainsi que la légitimité morale et cognitive (Suchman, 1995) issues des principes institutionnalisés mobilisés. Cette phase de théorisation va commencer très tôt et durera de nombreuses années, avec un discours qui va s'affiner ou évoluer au fil du temps. Au moment de notre étude du cas, elle était toujours bien vivante.

L'organisation antérieure au changement est évaluée comme inapte à répondre aux nouveaux défis et menaces existantes ou perçues telles que celles causées par les « secousses ». En conséquence, le changement proposé est présenté comme une solution à ces problèmes. Il s'agit même d'être plus radical et toute une série de règles, dispositifs ou pratiques de GRH et d'organisation du travail sont désormais jugés comme contradictoires avec les objectifs de

l'organisation, eux-mêmes supportés par des principes institutionnalisés (et issus du NMP) tels que la recherche de performance, de service au client, de responsabilisation des collaborateurs, etc. Certains dirigeants du Ministère vont même aller jusqu'à développer un discours incitant à la déviance (positive) des règles et pratiques en cours pour soutenir leur souhait de changement.

Les succès internes réalisés ou présentés comme tels ont servi de levier à la promotion des bienfaits du modèle. Et les succès externes (publications dans la presse, obtention de prix, etc.) renforcent à leur tour la légitimité du changement à l'intérieur de l'organisation.

La communication est passée par des interviews dans la presse générale et spécialisée, des conférences, un nombre impressionnant de visites de leurs locaux (depuis 2007 et toujours actuellement, en 2015), la nomination du Président comme manager public de l'année (2007), des présentations dans les collèges des dirigeants d'administration, des groupes de travail transversaux, etc.

Le message quant aux bienfaits du modèle du Ministère pour les travailleurs et pour les employeurs qui se veulent « modernes » et attractifs est simple, simplifié et très clair. Les messages pour les candidats (et les collaborateurs du Ministère et les autres institutions du champ public) sont les suivants : au Ministère, tout le monde est traité sur un même pied d'égalité, y compris le président ; personne n'a de bureau personnel, on peut faire trois jours de télétravail, les travailleurs en sont très satisfaits et un tel modèle est très attractif en termes de recrutement de talents. Il existe un second message que le Président met en avant : lorsque les procédures imposées sont en opposition avec les objectifs stratégiques, il ne faut pas hésiter à les enfreindre. Les messages clés simplifiés sont du type : « *Nous avons diminué la surface de nos bureaux de 30% et on va encore la réduire car on a trop de place* » ou « *en réduisant notre surface, nous économisons x millions d'euros par an* » ou encore « *chez nous, les collaborateurs choisissent effectivement eux-mêmes le lieu le plus approprié pour travailler, 90% des travailleurs ont choisi de ne plus pointer et 70% de faire du télétravail... jusqu'à 3 jours par semaine* ». « En tant que Président, je dois montrer l'exemple et je n'ai plus – depuis environ 2007 – de bureau personnel et ma secrétaire a été la première à faire du télétravail ».

Nous avons vu néanmoins que la vérité est naturellement beaucoup plus complexe. Mais les messages simplifiés et embellis passent bien au travers de tout l'environnement du Ministère.

Et lorsqu'on reste au niveau des principes : il est évident pour les « évangélistes » du Ministère que non seulement l'innovation radicale en cours se revendique des principes de gestion institutionnalisés déjà évoqués précédemment mais aussi que leur modèle innovant et radical va (substantiellement) plus loin que les autres administrations dans leur mise en œuvre sur le terrain. Leur modèle est bien davantage en phase avec ces principes et donc bien supérieur aux pratiques existantes. Les principes deviennent primordiaux sur beaucoup de choses et nous avons vu l'existence régulière de discours d'incitation à la déviance des pratiques, règles et dispositifs qui seraient des freins à ces principes « allant de soi ».

Ainsi, ces messages ont eu un impact direct sur les autres institutions publiques (et privées). Progressivement, de plus en plus de dirigeants d'administration ont demandé des analyses et des études sur le sujet ainsi que sur son opérationnalisation. De nombreuses administrations ont, actuellement, commencé à mettre en œuvre divers aspects du NWoW tels que développés au sein du Ministère.

v. « Diffusion »

Le travail de légitimation opéré par le Ministère et ses porte-drapeaux ont probablement touché une sphère plus large que la fonction publique fédérale belge, mais c'est cette dernière qui constitue le champ organisationnel du Ministère, partageant les mêmes règles de fonctionnement, une communauté de pratiques et de dirigeants et un même construit social.

Il aura fallu plusieurs années après le basculement dans le nouveau mode d'organisation du travail au sein du ministère en 2009 pour que le modèle organisationnel du Ministère inspiré de NWoW se diffuse, dans une logique isomorphique, au sein de la fonction publique fédérale belge. Les premiers signes apparaissent vers fin 2012 et début 2013. La réorganisation des surfaces de travail et les principes de Dynamic office sont à l'étude dans plusieurs ministères et déjà implémentés dans d'autres, parfois par un mimétisme imposé par certains ministres. Les principes d'évaluation du travail en fonction des résultats individuels (parfois collectifs) des fonctionnaires se répandent également dans un grand nombre d'institutions publiques fédérales, dont les institutions publiques de sécurité sociale. Le télétravail, qui existait déjà dans certaines institutions, fait un bond en avant, tant par le nombre d'institutions qui le proposent que par le pourcentage de collaborateurs qui y recourent (Statistiques de l'administration publique fédérale, P&O, Fed 20, 2017).

On assiste ainsi à une certaine diffusion du changement au travers du champ organisationnel. Il nous semble que, au vu du matériau de terrain, ce processus est en cours mais certainement pas total. La diffusion de l'innovation est encore imparfaite, variable dans l'ampleur et le temps. Elle se fait par étapes successives, pas par pas.

vi. Réinstitutionnalisation

En 2017, nous sommes dans l'étape de réinstitutionnalisation du modèle de Greenwood et ses collègues (2002). Le consensus social est en passe d'être atteint. La très grande majorité des organisations du champ ont mis en œuvre leurs changements organisationnels en s'inspirant du modèle du Ministère tout en l'ajustant à leurs réalités locales. Nous sommes bien face à un changement institutionnel où les administrations du champ suivent, de façon isomorphique, l'entrepreneur institutionnel. Il ne nous est cependant impossible d'évaluer dans le cadre de cette recherche si l'institutionnalisation complète (la réinstitutionnalisation) est atteinte. Ceci arrive lorsque la densité d'adoption donne aux nouvelles idées une légitimité cognitive, ce qui les rend « comme allant de soi », comme étant la façon naturelle et appropriée de faire (Suchman, 1995).

Il s'agit, dès lors, de la façon de se comporter généralement acceptée et non critiquée. Cela est certainement en partie le cas, mais nous ne mesurons pas la portée de la légitimité cognitive acquise.

2.2.2. Synthèse

L'analyse que nous avons opérée dans le champ organisationnel étudié montre que le processus de changement institutionnel est très présent et s'inscrit parfaitement dans le modèle de processus de changement institutionnel de Greenwood et ses collègues.

En termes de processus de changement, nous avons bien observé les secousses propres au dit modèle bien que celles-ci soient plutôt des pressions progressives, ce en quoi nous nous éloignons de la conception plus soudaine de Greenwood et ses collègues (Greenwood et al., 2002). En outre, alors que la plupart des auteurs présentent les secousses comme des éléments exogènes à l'organisation, nous mettons en avant que des causes endogènes peuvent également jouer un rôle dans ce type de changement (comme par exemple la nécessité de déménager). Ensuite une phase de désinstitutionnalisation et de préinstitutionnalisation montre les réactions des acteurs aux pressions existantes et principalement aux contradictions du modèle actuel de gestion inspiré du NMP. Le Ministère, comme pionnier d'un changement non isomorphe a vu son dirigeant initier un changement radical. Ce dernier a joué le rôle d'entrepreneur dans un premier temps, et d'entrepreneur institutionnel dès le moment où il a commencé à théoriser son changement afin de le diffuser dans le champ. *Nous avons également vu dans la partie concernant l'approche des dirigeants du champ organisationnel face au changement organisationnel et de GRH, que dans un contexte externe similaire en 2012, les dirigeants privilégiaient majoritairement d'autres voies que le changement radical.*

Chaque phase est existante et la réalité rejoint étonnamment bien le modèle, excepté le fait que les phases de préinstitutionnalisation, de théorisation et de diffusion se sont chevauchées sur une longue période (de nombreuses années).

Finalement, nous ne savons pas si elle est complète au sens de Suchman (Suchman, 1995).

2.3. Conclusions du chapitre 3

i. Construction de légitimités

Il existe, dans la fonction publique, des principes institutionnalisés issus de diverses sources, certains peuvent être issus du modèle bureaucratique, d'autres du NMP, d'autres encore de sources diverses. Notre étude empirique nous en donne certains éléments. C'est particulièrement le cas pour certains principes issus du NMP (Giauque, 2003 ; Huron, 2017 ou Pollitt et Bouckaert, 2011) qui remontent avec insistance : la recherche de performance et d'efficacité, la responsabilisation ou encore l'orientation « client », l'autonomisation, etc.

Ces principes bénéficient de légitimité, c'est une des caractéristiques de leur institutionnalisation. Par contre, tous ces principes n'ont pas fait l'objet d'une mise en pratique importante, voire suffisante, c'est du moins le point de vue de certains acteurs rencontrés. Ou tout du moins, ils pourraient être davantage déclinés en dispositifs, règles ou pratiques d'organisation du travail et de GRH.

Le projet de changement organisationnel radical que nous avons analysé revendique l'inspiration qu'il trouve dans ces principes, à la fois issus du NMP et pour la plupart, empruntés au NWoW. Dans cette logique, le projet de changement organisationnel au sein du Ministère met en pratique ces principes de façon plus significative que par le passé. La mise en œuvre du changement pousse radicalement plus loin la mise en pratique sur le terrain de principes tels que la responsabilisation ou l'autonomisation. Si bien que les dirigeants du Ministère balayent d'un revers de la main d'anciens dispositifs et pratiques en disant qu'ils ne répondent plus suffisamment à ces principes essentiels nécessaires au bon fonctionnement des administrations. Il faut donc changer de modèle et ne plus respecter les anciennes règles et dispositifs qui sont désormais inadaptés.

Le Ministère se revendique non seulement de ces principes institutionnalisés issus du NMP mais prétend également en être le meilleur représentant. Ce faisant et avec son nouveau modèle organisationnel, il semble éliminer au passage certaines contradictions liées à l'hybridation entre des pratiques pas toujours alignées sur ces principes - tels que constatés notamment par Desmarais, 2008 ; Van Dorpe et son collègue (2011) ou Abord de Chatillon et Desmarais (2012) - et souhaite aller plus loin dans leur mise en œuvre. Il tente en outre de gagner en cohérence entre pratiques annoncées et principes sous-jacents au modèle de changement.

En outre, nous avons vu que le projet de changement est une combinaison nouvelle de dispositifs et de pratiques de GRH et d'organisation du travail et que ce changement est un changement radical et qu'il ne copie pas un modèle ou une structure existante c'est-à-dire qu'il n'est pas isomorphe. Ceci signifie que le modèle innovant ne dispose d'aucune légitimité de départ et qu'il entend remplacer des dispositifs, règles et pratiques bel et bien légitimes.

Dans un tel contexte, le changement radical va se reposer sur les principes institutionnalisés pour s'en accaparer la légitimité cognitive et morale dans une logique expliquée par Suchman (1995). En outre, ce faisant, le Ministère développe les mêmes mécanismes de captation de la légitimité que les organisations dans leur démarche de changement isomorphe, à la nuance près que ce processus de convergence isomorphe se fait au niveau des principes et pas des dispositifs et structures qu'il met en place. Il capte donc, dans son projet de changement, la légitimité cognitive et morale des principes institutionnalisés qui lui sont sous-jacents ; légitimité qui sera d'autant plus renforcée qu'il prétend aller plus loin que les autres dans la mise en œuvre de ces principes et ce, avec davantage de cohérence, ce qui renforce encore la légitimité du projet (Fischer, 1985). Ceci est d'autant plus précieux que, comme l'avance Suchman (1995), les légitimités morales et surtout cognitives sont bien moins faciles à acquérir que la légitimité pragmatique et que la légitimité cognitive n'est, pour sa part, pas instrumentalisable.

Néanmoins, à ce niveau, il faut préciser que la légitimité captée des principes institutionnalisés est une légitimité principalement externe comme notre étude de terrain l'a confirmé. Les autres dirigeants d'administration, presse et politiques sont dès le début convaincus que ces principes vont de soi dans la gestion d'une administration. Ceci n'est pas nécessairement le cas des acteurs internes au sein du Ministère. Certains sont même très sceptiques face à de tels principes, notamment parmi les travailleurs. Aussi, très tôt, le Ministère a impliqué le monde extérieur dans son changement organisationnel radical, dès la finalisation du prototype en fait, soit bien avant le « big-bang ».

Les acteurs externes, au travers de diverses manifestations de leur adhésion aux principes institutionnalisés issus du NMP (presse, obtention de prix, conférences, etc.) ont diffusé cette légitimité au sein même de l'organisation et de ses acteurs. Ces derniers se sont enorgueillis de ces marques de reconnaissance de leur modernité. La légitimité externe s'est donc répandue auprès des acteurs internes.

Dans un autre mouvement, plutôt inverse, le Ministère a construit en interne une légitimité pragmatique et même morale en développant son projet de changement. Non seulement ce projet révolutionnaire fonctionne (et des éléments tangibles comme l'utilisation d'un Dynamic Office flamboyant et généralisé, des taux élevés d'adhésion au télétravail intensif ou à la suppression du pointage des temps sont avancés) mais en plus il est avantageux : il permet de faire de substantielles économies de locations, les travailleurs sont plus satisfaits, les services fonctionnent mieux, etc. Pour arriver à ces résultats, le Ministère a mobilisé un certain nombre de processus que nous approfondirons dans le chapitre suivant. Il s'agit notamment de pratiques d'intéressement et de tentatives de recherche d'alliés, de mises en cohérence du changement et d'adaptation du contenu du changement en faveur des acteurs.

Les acteurs internes adhèrent ainsi en masse au système et aux légitimités surtout pragmatiques qu'il confère. Sur cette base, le Ministère va commencer un travail d'évangélisation hors de ses

murs pour montrer les résultats obtenus et tenter d'enrôler de nouvelles administrations dans ce changement.

De façon générale et dans la mesure où le changement est présenté et perçu comme un succès « avantageux » pour les organisations et pour les travailleurs, la légitimité pragmatique s'est aussi construite pour les acteurs externes sur la base du construit interne. Les autres administrations et leurs dirigeants, initialement convaincus des principes sous-jacents au changement organisationnel radical vont de cette façon et dans un deuxième temps trouver la légitimité pragmatique qui leur manquait.

ii. Le modèle de Greenwood à l'épreuve des faits

Nous avons donc observé un processus interactif et vertueux de construction de légitimités à deux niveaux, l'un se nourrissant de l'autre et inversement. Le support mutuel des légitimités est intéressant car il fut l'un des moteurs du changement au sein et en dehors de l'organisation. La conclusion étant que les autres administrations du champ organisationnel du Ministère ont, quelques années après le « big-bang » du Ministère, finalement développé leur propre changement radical dans une logique de mimétisme isomorphique.

Nous avons ensuite analysé le processus d'institutionnalisation du modèle organisationnel innovant du Ministère qui suit plutôt fidèlement le modèle de Greenwood et ses collègues (2002).

Un élément est particulièrement notable dans ce processus. Il s'agit de la vitesse avec laquelle les porteurs du projet de changement au sein du Ministère ont impliqué des acteurs externes. Dès la réalisation du prototype, soit bien avant le « big-bang » et le succès interne du changement, le modèle balbutiant mais déjà élaboré dans ses principes est exposé au monde extérieur. A ce moment, très peu de collaborateurs sont concernés directement par la nouvelle organisation du travail. Les travailleurs du Ministère vont ainsi venir visiter le prototype à côté de visiteurs externes et écouter le travail d'évangélisation qui s'initie. Dès ce moment, la phase de préinstitutionnalisation qui s'opère au sein du Ministère va se mélanger avec une phase de théorisation. La théorisation, quant à elle, sera utilisée en interne et en externe simultanément, bien qu'avec des discours parfois quelque peu différents. Il s'agit à ce stade de montrer le lien entre les secousses ou autres tensions qui pèsent sur le Ministère (et les autres organisations du champ) et la solution que l'innovation organisationnelle apporte (Sahlin-Anderson, 1996). Il s'agira aussi, de manière un peu inhabituelle de montrer les défaillances du système en place précédemment et de présenter un discours qui va jusqu'à l'incitation à la déviance (positive) des règles, dispositifs et pratiques en cours pour soutenir le projet de changement. La « bonne » mise en œuvre des principes sous-jacents au modèle organisationnel acquiert une primauté sur beaucoup d'autres choses : il est devenu autorisé de ne pas respecter certaines règles si elles sont un frein à la performance, l'efficacité, la réalisation de résultats, etc.

À ce stade, il s'agit en fait d'objectiver la proposition de changement, mettant en avant sa légitimité pragmatique, d'une part, ainsi que la légitimité morale et cognitive, d'autre part (Suchman, 1995). Cette phase de théorisation va commencer très tôt (en interne et en externe) et durer de nombreuses années. Nous notons au passage que tous ces processus s'étalent sur un très grand nombre d'années (environ 10 ans au total).

Dans cette phase de théorisation, les succès internes réalisés ou présentés comme tels ont servi de levier à la promotion des bienfaits du modèle. Et les succès externes (publications dans la presse, obtention de prix, etc.) renforcent à leur tour la légitimité du changement à l'intérieur de l'organisation.

Même la phase de diffusion dans d'autres organisations (dont celles du champ organisationnel) se mélangera avec la finalisation de la mise en œuvre du projet en interne. Comme nous l'avons vu, le fait d'impliquer des acteurs externes très tôt dans le processus de changement est un élément clé dans le développement du changement tant au sein du Ministère qu'en dehors de celui-ci.

Nous en concluons que notre cas présente quelques différences avec ce que propose le modèle de Greenwood et ses collègues (2002). En effet, celui-ci présente une séquence linéaire, ce qui n'est pas le cas dans notre terrain et les moments de construction de légitimité sont différents. Déjà au stade de préinstitutionnalisation, dans notre cas, des éléments majeurs de construction de légitimité cognitive sont exploités avec succès (en interne et en externe). En outre, dans leur analyse du processus de changement institutionnel, ces auteurs placent la construction de légitimité morale et pragmatique pour la première fois avec l'émergence des éléments de suprématie fonctionnelle du projet de changement, soit bien plus tard que ce que nous avons observé. Ensuite, selon eux, ce n'est que lorsque le modèle devient complètement institutionnalisé, soit à la toute fin de l'institutionnalisation, que la légitimité cognitive émerge. Ceci est en lien avec le fait que la légitimité cognitive est plus insaisissable et, en principe, non instrumentalisable (Suchman, 1995). Néanmoins, en s'inscrivant dans une construction culturelle plus large et en se conformant à des heuristiques répandues pour conférer au projet de changement une légitimité cognitive (Suchman, 1995), le Ministère saute des étapes. Il englobe des « connaissances existantes » (Fiol, Harris et House, 1999) qui lui permettent d'accroître sa crédibilité et sa légitimité et ce faisant, accapare la légitimité de principes institutionnalisés dans un processus de changement isomorphe. Par la suite, l'institutionnalisation du modèle organisationnel innovant du Ministère va coaliser de nouveaux acteurs externes au projet de changement. De cette façon, les différentes organisations engagées dans le changement, pour défendre le projet d'innovation, vont exercer ensemble des pressions sur l'ordre normatif et renforcer au fur et à mesure de son institutionnalisation, la légitimité du changement (Aldrich et Fiol, 1994).

Il est à noter que ce dernier processus de renforcement de légitimité se développe à trois niveaux, la convergence isomorphique est en effet triple : d'abord, au niveau du modèle inspiré du NWoW qui représente un changement radical d'organisation du travail et de GRH (combinaison de dispositifs, règles et pratiques) émergeant d'une administration puis se diffusant. Ensuite, au niveau des dispositifs et règles mis en place (télétravail, 'Dynamic office', travail aux résultats, etc.) qui sont également le fruit d'une convergence dans le champ. Celle-ci est davantage incrémentale et progressive que ce qui ne fut le cas au sein du Ministère. Finalement, la convergence isomorphique concerne les principes sous-jacents au changement et issus du NMP. Si le changement isomorphique se développe à trois niveaux, il n'est pas inintéressant de noter que, pour l'essentiel, l'innovation se trouve uniquement au niveau intermédiaire, soit la combinaison de dispositifs.

Nous notons que l'émergence de changement radical isomorphique au sein de la fonction publique et une diffusion isomorphique auprès des administrations d'un champ organisationnel vers des principes issus du NMP ne sont pas communes. En outre, les changements radicaux au sein de la fonction publique sont en général, pour autant qu'on puisse en juger (voir Pollitt et Bouckaert, 2011), très majoritairement le fruit de décisions politiques et rarement le résultat d'initiatives au niveau des administrations même, en tout cas, pour un changement aussi radical et touchant toute une fonction publique fédérale d'un État.

Finalement, nous avons vu que la construction de légitimités et l'institutionnalisation du modèle innovant du Ministère ont joué un rôle important dans le changement organisationnel sous revue. Néanmoins, d'autres éléments ont été observés et analysés, dont certains ont également joué un rôle en matière de légitimité. Afin de les analyser dans toute leur complexité, nous mobilisons la Sociologie de l'Acteur Réseau (notamment Callon, 1986 et Latour, 1999). Ceci constitue le chapitre suivant.

3. Comment le processus de traduction permet-il l'émergence d'un changement radical ?

3.1. Introduction

Il s'agit ici d'exploiter la théorie de la traduction et la sociologie de l'acteur réseau afin de mettre en avant les processus qui ont soutenu l'émergence d'une innovation organisationnelle radicale. Nous avons analysé celle-ci au sein de l'organisation pionnière mais aussi, hors de celle-ci. Cette analyse est complémentaire à celle précédemment réalisée sur base des théories institutionnelles pour laquelle nous avons davantage mis en avant les éléments de légitimité. Ici, nous nous concentrons sur les phénomènes de traduction et de construction d'alliances pour le changement. Ces derniers sont inspirés des modèles de Callon (1986) concernant le processus de traduction puis de Latour (2000) qui explique les étapes d'un processus d'innovation. Sur base de ces fondations, nous identifions les acteurs du réseau et pointons les relations entre eux. Nous nous attachons à attirer l'attention sur celles qui sont spécifiques à notre changement organisationnel radical et les processus soutenant l'enrôlement d'acteurs et la construction d'alliances. De façon générale, diverses étapes du processus de traduction de Callon (1986) et du processus d'innovation de Latour (2000) ont été analysées : la recherche d'alliés internes et externes, l'intéressement des acteurs, la mobilisation des acteurs non humains, et le développement de marges d'adaptation du contenu du changement. Il va sans dire que certains processus révélés par la sociologie de l'acteur réseau sont les mêmes que ceux identifiés chez l'entrepreneur institutionnel analysé préalablement. Il s'agit en fait de deux angles d'approche différents à partir de bases théoriques complémentaires qui analysent une même réalité.

3.2. Le cas du Ministère au crible de la SAR

3.2.1. *Le processus de traduction*

Dans le processus de changement organisationnel radical sous revue, nous avons observé, sans grande surprise, la plupart des mécanismes présentés par la SAR. En effet, qu'est-ce qu'un projet de changement organisationnel radical si ce n'est une tentative de traduction massive d'acteurs afin de les enrôler dans le nouveau modèle organisationnel. L'analyse du cas du Ministère nous a montré ces efforts et le jeu des acteurs sous de multiples formes.

Si nous rapprochons notre analyse de cas des quatre étapes du processus de traduction décrit par Callon (1986), la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation des alliés, nous ne pouvons que constater leur présence. Nous développons ceci de façon approfondie tout en y intégrant les éléments du modèle de Latour, améliorés par la suite par Young et ses collègues (Latour, 1999 ; Young et al., 2010), qui se penchent plus spécifiquement sur la mise en œuvre de processus d'innovation. Dans ce cadre, nous retrouvons les acteurs et les liens qui les unissent mais aussi les activités dédiées à les lier avec le support de quatre sources de pouvoir interdépendantes. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit principalement des preuves et des acteurs

non humains mobilisés et la construction d'alliances et l'élimination de contre-alliances. L'implication de l'opinion publique a également joué un rôle mais de moindre importance. Finalement, le support institutionnel s'est surtout exprimé avec la diffusion du changement dans le champ organisationnel.

3.2.2. Liens et nœuds du réseau d'acteurs

Au sein de l'organisation en mutation mais également en dehors de l'organisation, nous avons vu divers acteurs impliqués dans le réseau. Notre étude de cas présente les interactions entre ces acteurs. Soulignons-en donc les principaux éléments.

i. Au sein de l'organisation

Les groupes d'acteurs principaux que nous avons au sein de l'organisation sont : les initiateurs du projet de changement – dont le Président –, les membres du Conseil de direction, le management intermédiaire, les représentants des organisations syndicales, les membres de la gestion de projet, le service de gestion des ressources humaines et les travailleurs dans leur ensemble. Tous ont joué un rôle dans le changement mais seuls quatre groupes y ont joué un rôle vraiment important : les initiateurs du projet, la gestion de projet, les travailleurs et finalement le management intermédiaire.

Le petit groupe dirigé par le Président et les initiateurs du projet de changement ont lancé le projet de changement, motivé par des pressions issues des contextes externes et internes et des intérêts de certains acteurs. Ils ont mis en place une structure de projet pour sa mise en œuvre. Ils ont principalement construit un modèle cohérent de changement organisationnel en se basant sur des principes essentiellement issus du NMP et institutionnalisés au sein de la fonction publique fédérale belge. Ils ont soutenu le groupe de projet mais lui ont également laissé une grande marge de manœuvre dans les objectifs généraux prédéfinis. Ils se sont également chargés de la communication dans et en dehors de l'organisation, qui s'approche fort d'une tentative d'évangélisation ou de propagande, avec un exercice de théorisation (dans l'esprit de Greenwood et al, 2002) très marqué. Ceci supporte l'adhésion au changement et participe à la construction de légitimités. En dehors de l'organisation, l'exercice de communication engendrera in fine la diffusion du modèle du Ministère dans le champ organisationnel. Le succès en dehors du Ministère et l'image de modernité qu'il implique contribueront à renforcer en interne la légitimité morale du projet.

Les participants au groupe de projet furent plutôt nombreux (200 personnes) mais investis à des stades très différents. L'équipe de base, tout au plus quelques dizaines de travailleurs, a constitué la charpente du projet et a accompagné son opérationnalisation sur plusieurs années. Choisis parmi les travailleurs dans toute l'organisation pour leurs compétences et leurs motivations, ils ont représenté un premier niveau de porte-parole (voir ci-après dans la partie relative aux alliances) au sein de l'organisation (et parfois hors de celle-ci). Ce sont des convaincus

enthousiastes et motivés qui ont reçu le pouvoir et l'objectif de développer le projet. Dans la phase de préparation et pendant le big-bang, ils disposent de beaucoup de pouvoir et imposent (malgré une certaine consultation des travailleurs) certains éléments du projet aux services, à leurs chefs et aux travailleurs.

Pour leur part, les membres du Conseil de direction ont été relativement peu impliqués dans le projet, à l'exception de l'une ou l'autre individualité. Ils se sont vu imposer les éléments de principe du changement soit par quelques initiateurs, dont le dirigeant général et quelques directeurs, soit par la gestion de projet. Ceci ne veut pas dire qu'ils n'ont pas joué de rôle dans la déclinaison locale du changement, principalement pendant le big-bang mais plutôt en termes de nuances que d'éléments-clés. Ils n'ont pas nécessairement fait l'objet d'attentions particulières pour leur enrôlement ou pour en faire des alliés et ont été contraints de suivre le mouvement. Divers éléments généraux ont probablement contribué à des tentatives d'enrôlement comme le succès hors de l'organisation ou les principes sous-jacents au changement (responsabilisation, orientation client, performance, etc.) qui sont difficilement réfutables par des directeurs.

En ce qui concerne les organisations syndicales, elles étaient plutôt hostiles à certaines facettes du projet avant le big-bang mais surtout pendant celui-ci. Elles ont été contraintes de s'aligner sur l'avis des travailleurs, non sans avoir essuyé divers revers auprès de leurs membres et subi une désaffection de ces derniers. Ils ont tenté de créer une alliance alternative contre le changement et contre la tentative d'enrôlement au projet de changement mais ont échoué.

Le service de gestion des ressources humaines ne joue qu'un rôle très marginal dans le projet de changement, pourtant organisationnel et de GRH. Il brille par son absence sauf à la fin de la troisième phase, avec le recrutement d'un nouveau directeur des ressources humaines qui va soutenir le changement mais à ce moment, le changement est déjà largement mis en place.

En ce qui concerne le management intermédiaire, la situation est plus complexe en ce sens que les chefs intermédiaires n'ont été que peu impliqués dans le projet de changement lui-même. Ils ont donc joué un rôle très restreint dans la préparation du changement et au moment du « bigbang ». Lorsque les dispositifs organisationnels ont été installés et que l'organisation nouvelle du travail s'est graduellement mise en pratique, certains d'entre eux ont commencé à vraiment jouer un rôle, mais souvent de façon plus informelle, non homogène et non structurée.

L'acteur principal du changement est finalement le travailleur lui-même. Comme nous l'avons vu dans la description du cas, cet acteur clé fait l'objet de nombreuses attentions, a reçu de nombreux avantages (voir la partie sur l'intéressement ci-après), a pu jouer un rôle dans la redéfinition de l'organisation de son travail (voir la partie sur l'adaptation du contenu du changement ci-après) et a été favorablement impressionné par l'image de modernité que son employeur a développée dans l'opinion publique et le rôle de modèle de son administration dans la fonction publique belge.

ii. En dehors de l'organisation

En dehors de l'organisation, nous composons deux types de groupes d'acteurs majeurs. Ceux issus du champ organisationnel, c'est-à-dire la fonction publique fédérale belge, et ceux qui diffusent des informations sur le changement.

Les acteurs du champ organisationnel sont ceux qui, au sein de la fonction publique fédérale belge, ont joué un rôle dans le changement organisationnel. Il s'agit tout d'abord et principalement des administrations et de leurs dirigeants qui ont initialement développé des stratégies locales alternatives face aux mêmes contextes que le Ministère pour ensuite adhérer au modèle de changement organisationnel. Vraisemblablement convaincus par les succès au sein du Ministère (qui confèrent de la légitimité pragmatique et morale) et par la légitimité (morale et cognitive) des principes sous-jacents au nouveau modèle organisationnel, les dirigeants des administrations publiques fédérales belges développent, dans leurs propres organisations, des dispositifs similaires et participent ainsi à la diffusion du modèle organisationnel. Ils renforcent ainsi la construction de la légitimité du changement au sein du champ organisationnel et l'institutionnalisation du modèle. Le ministre de Tutelle du Ministère fait également partie du champ organisationnel, bien qu'il y occupe une fonction spécifique. Ce dernier a très peu été impliqué dans le processus de changement et assez tard, quand il a fallu en faire la promotion.

Les acteurs qui diffusent l'information sur le changement sont par exemple la presse, des associations professionnelles, des cénacles universitaires, des cadres ou dirigeants d'entreprises privées ou d'autres lieux qui permettent aux acteurs de l'organisation d'exprimer ce qu'a été le changement – sous forme théorisée (Greenwood et al., 2002) – et les problèmes résolus grâce à celui-ci. Les médias utilisés sont multiples : articles de presse généraliste ou spécialisée, conférences, participation à des cours ou même organisation de visites du Ministère. Il s'agit ici d'acteurs qui ont participé à la reconnaissance du projet de changement vis-à-vis de l'opinion publique. Cette reconnaissance du succès du changement s'est développée dès la mise en œuvre du prototype mais principalement après le big-bang et a contribué à diffuser l'image d'un succès et d'une administration moderne, renforçant ainsi le fait que ce modèle est le bon chemin à suivre.

3.2.3. Problématisation et points de passage obligés

i. La problématisation

La problématisation (Callon, 1986) est la formulation du problème, l'identification des acteurs (et des alliances à sceller), la démonstration des points de passage obligés et les propositions de solutions.

La problématisation s'est construite très tôt dans le projet par quelques initiateurs qui ont, à un niveau très conceptuel, présenté les problèmes et échecs du modèle organisationnel en place et offert leurs solutions à ces derniers. Les porteurs du projet de changement ont ainsi, très tôt

défini les grandes lignes de l'organisation du travail et la GRH qu'ils souhaitent installer. Ils ont aussi mis en avant en quoi leur modèle d'organisation du travail était utile pour résoudre les problèmes identifiés (manque d'unité du Ministère, économies budgétaires, amélioration de la satisfaction des travailleurs, difficultés à atteindre les objectifs stratégiques de performance, etc.).

Ils ont cependant été plus loin puisqu'ils ont défini les acteurs internes et les rôles qu'ils attendaient d'eux (gestion de projet, porte-parole, Comité de direction, service de GRH, management intermédiaire et travailleurs). Néanmoins, étant dans un changement organisationnel radical qui s'est étalé sur de très nombreuses années, divers aspects de la problématisation n'ont émergé qu'au fur et à mesure de l'avancée du projet.

L'identification des acteurs et de leurs rôles, tels qu'ils se sont répartis avec l'émergence du changement, est décrite ci-avant. Les points de passage obligés sont présentés ci-après. L'alliance principale à sceller a probablement été identifiée très tôt par les porteurs du projet : celle avec les travailleurs. Sans leur enrôlement massif, le projet n'aurait pas suffisamment répondu à certains de ses objectifs, comme la pérennité du modèle organisationnel mais aussi sa notoriété.

En ce qui concerne l'identification des alliances, celle avec le monde extérieur (principalement les autres administrations) trouve ses racines dans l'initiation du projet. En effet, le souhait des dirigeants et porteurs du projet de « marquer l'histoire de la fonction publique » ou de continuer la mise en œuvre des principes de Copernic sont des éléments qui laissent à penser que l'implication du monde extérieur est souhaitée dès le début. Qui plus est, il s'agit de montrer le succès du projet (qui, pour les dirigeants, ne peut être un échec) et de tenter d'en faire un modèle pour les autres administrations. Il faut donc convaincre le monde extérieur du succès réalisé et montrer la « modernité » du projet.

ii. Points de passage obligés (PPO)

Divers points de passage ont été mis en avant. La plupart des points de passage obligés sont des acteurs non humains du réseau d'acteurs observé (voir ci-après). Certains auteurs avancent en effet que la mobilisation d'acteurs non humains va contraindre la manière dont les actions et solutions sont définies et cadrées (Leca et al., 2006). Les PPO identifiés concernent essentiellement l'acteur « travailleur » qui a concentré l'essentiel des efforts du projet de changement. Nous pointons particulièrement :

- L'organisation du travail qui trouve elle-même en son sein les éléments soutenant son propre changement. Elle est un artéfact extrêmement puissant qui a grandement favorisé l'émergence du changement.
- Toute une série d'artéfacts liés au changement organisationnel.

- *L'organisation du travail NWoW comme point de passage obligé du travailleur*

En termes de point de passage obligé, notre observation du terrain montre, notamment au moment du « big-bang », que des éléments de dispositifs organisationnels induisent, voire imposent de par leur nature intrinsèque, certaines pratiques de terrain. En effet, à partir du moment où quelqu'un, pour quelque motif que ce soit (intéressement, marge d'adaptation, etc.), décide de faire du télétravail et de ne plus pointer son temps de travail, il va se trouver régulièrement à travailler sans contact direct avec ses collègues, soit qu'il ne travaille pas au même moment, soit qu'il ne travaille pas au même endroit. Dès ce moment-là, son organisation du travail change nécessairement de façon fondamentale et ceci est également vrai pour ses collègues, même s'ils ne choisissent pas d'adhérer à la nouvelle organisation du travail. Les mécanismes de coordination, de communication, de contrôle, etc. changent. L'autonomie devient un fait et une nécessité, sous peine de ne plus faire son travail correctement (ce qui peut néanmoins arriver).

Il en va de même avec l'octroi de liberté totale en ce qui concerne les moments de travail ou avec le Dynamic office (DO) et le fait que les travailleurs ne se réunissent plus en un même lieu à un même moment pour travailler. Ainsi, plus le nombre de travailleurs d'un service qui entrent dans le nouveau système est élevé, plus le phénomène s'accélère. Nous pouvons encore prendre un autre exemple lié au DO qui a conduit à une réduction importante du nombre de postes de travail. Sauf exception, il est vraiment impossible pour le travailleur de s'asseoir tout le temps à la même place (avec peut-être quelques exceptions telles que d'arriver systématiquement très tôt). Il n'y a tout simplement pas de place pour tout le monde ni la possibilité de bureau individualisé pour chacun. Le travailleur, dans ce cas, est contraint par l'organisation du travail.

Ceci signifie que le contenu même du changement, dans ses dimensions d'autonomie temporelles et spatiales, lorsqu'il existe dans une certaine ampleur, s'autoalimente et contraint l'organisation du travail de tous les travailleurs et partant un changement de celle-ci. Dès le dépassement d'une taille critique, des éléments fondamentaux de l'organisation du travail changent inéluctablement et avec un effet d'accélération.

- *Un mobilier ultra-design et le Dynamic Office, des outils de communication, etc.*

Nous avons également constaté l'exploitation de certains éléments matériels qui permettent de soutenir le changement et sont en fait des points de passage obligés pour le travailleur. Le cas le plus notable est celui du mobilier design, très contemporain, cher, très ergonomique et présent pour répondre à toutes les situations de travail dans la logique du Dynamic office. Il s'agit d'un signe extérieur de succès, rien que par sa présence. C'est du jamais vu dans la fonction publique belge. On aime ou on n'aime pas, mais on n'y échappe pas.

À côté de ces éléments, d'autres points de passage obligés ont été identifiés tels que des éléments technologiques ou matériels, par exemple, la numérisation des applications informatiques, l'existence d'outils de communication, etc.

iii. Intéressement des travailleurs

Les processus d'intéressement sont essentiels dans la SAR. Ils permettent d'enrôler divers acteurs et de sceller avec eux des alliances pour le changement. Comme nous l'avons vu, le travailleur a concentré l'essentiel de cet intéressement.

Un intéressement direct et matériel des travailleurs

Il faut tout d'abord rappeler que le changement de certains aspects du dispositif organisationnel proposé aux travailleurs est, en tout ou en partie (suppression du pointage et télétravail par exemple), optionnel – alors que d'autres aspects sont en principe imposés (Dynamic office, souhait de respect des valeurs, changement de rôle lié aux fonctions, etc.).

Il faut se souvenir également qu'il est primordial pour les porteurs du projet qu'un maximum de collaborateurs entrent dans le système de télétravail et cessent de pointer leur présence sur le lieu de travail. Aussi, d'importants efforts d'intéressement ont été présentés directement au travailleur.

L'intéressement du travailleur s'est construit sur différentes facettes que nous avons évoquées dans notre étude de cas. Cet intéressement a permis de construire une légitimité pragmatique forte, cette dernière étant la seule qui est facilement instrumentalisable. Il suffit, comme l'avance Suchman, de rencontrer l'intérêt du public concerné (1995).

L'intéressement directement présenté aux travailleurs consiste principalement en divers avantages tels que : trois jours de télétravail (gains de temps de trajets, etc.), dix-huit jours de compensation annuels octroyés quand on entre dans le système, la récupération des marges de productivité par le travailleur (et le fait de parfois n'avoir plus assez de travail) et finalement d'un sentiment d'équité plus grand entre travailleurs. Il s'agit aussi de l'appropriation de marges d'autonomie importantes par le travailleur dans l'organisation de son travail, que nous développons ci-après, et les avantages qui y sont liés (comme la reconnaissance de la prise de certaines responsabilités ou la confiance enfin accordée).

Ces éléments montrent que les incitants à entrer dans le système ont été particulièrement importants. Avec une offre aussi attractive, il est difficile de ne pas trouver de satisfaction dans le chef du travailleur. Les nouvelles possibilités offertes aux travailleurs sont extrêmement avantageuses pour celui-ci et les refuser n'est le choix que d'une minorité de collaborateurs.

Il est évident que l'intéressement a un coût et le Ministère l'a concentré sur un acteur clé, surtout interne : le travailleur. Cet intéressement a également été directement vers le travailleur : nous avons vu que l'encadrement a été plutôt mis de côté à ce stade du processus, que le service de

gestion des ressources humaines n'a pas été l'intermédiaire habituel des avantages octroyés ou que les organisations syndicales n'ont pas été le canal principal de négociation pour l'octroi de ces avantages. Les porteurs du projet ont touché directement le travailleur sans intermédiaire.

Nous mettons maintenant en avant, une forme d'intéressement de nature quelque peu différente.

Un intéressement complémentaire particulier

Afin d'enrôler davantage d'acteurs, un outil mis en avant par des auteurs de la sociologie de l'acteur-réseau est l'adaptation du contenu du changement (Akrich et al., 2002). L'enjeu est ici d'identifier les acteurs qui ont la meilleure position pour transformer l'innovation et l'amener à répondre aux besoins d'autres utilisateurs. L'adaptation de l'innovation aux acteurs est une forme d'intéressement. « Intéresser et adapter sont les deux facettes de la même réalité » (Akrich et al., 2002 p. 209). Cela incite donc les acteurs à entrer dans le changement qui, dès lors, se diffuse mieux.

De façon générale, le projet de changement a été construit par la direction et la gestion de projet selon le modèle suivant : les principes de base du changement organisationnel sont non négociables, il faut les appliquer. La mise en œuvre opérationnelle sur le terrain, par contre, est laissée à l'appréciation des acteurs locaux. Dans les faits, de manière générale, ceci s'est réalisé au travers une certaine implication des acteurs internes à l'organisation (directions, middle management, travailleurs). Au niveau des pratiques, la direction et la gestion de projet laissent dans les faits, énormément de marges de manœuvre, pour autant que les principes de base soient adoptés et les objectifs atteints.

Cette marge, exploitée par les collaborateurs et le management intermédiaire, se décline en une large variété de pratiques (plus ou moins) en accord avec les objectifs du changement et les dispositifs imposés. Ceci conforte la marge d'influence et donc d'adaptation que nous avons évoquée préalablement et qui trouve ses origines dans le contenu du changement lui-même et dans l'autonomie qu'il offre.

Il faut cependant rappeler que si la liberté opérationnelle est grande, elle est néanmoins tempérée par les dispositifs organisationnels eux-mêmes (points de passage obligés) qui conditionnent certaines pratiques et comportements tels que nous les avons décrits précédemment. Par ailleurs, il faut aussi ajouter le fait que la marge du travailleur est normalement cadrée par son environnement et que l'organisation du travail est en pratique définie dans une négociation entre le travailleur et son chef (dans l'esprit de la théorie de la régulation sociale de Reynaud, 1997). Si le chef ne remplit pas son nouveau rôle comme il se doit, et renonce, même partiellement, à ses prérogatives de contrôle, la marge du travailleur s'en voit d'autant plus accrue.

Un dernier aspect de la possibilité d'adaptation au contenu du changement par les acteurs se trouve dans la radicalité du changement. Dans le cas étudié, on est face à un changement de

cadre de référence. De ce fait, l'organisation du travail est à reconstruire et à redéfinir de façon significative. Il y a de ce fait une très grande liberté, tout du moins au niveau théorique. Dans la pratique, cette liberté est présente dans une large mesure et il s'agit en fait d'une marge hors du commun. Ceci accentue les possibilités d'ajustement du contenu du changement avec le processus de reconstruction et de redéfinition des pratiques, des échelles de normes, des références, etc. De nombreuses questions qui ont émergé de nos entretiens l'illustrent bien. Notamment, concernant la hiérarchie des (nouvelles) normes : « Dans quelle mesure le pouvoir d'autonomie du travailleur est-il prioritaire sur l'exigence relative de présence sur le lieu de travail ? » En d'autres termes : « Dois-je venir travailler au bureau quand je suis en jour de télétravail et que le service voisin m'invite à une réunion ? ». « Je ne sais pas venir à la réunion, c'est mon jour de télétravail » est une phrase acceptable dans certains services mais pas dans d'autres. Ou alors, concernant des comportements très pratiques : « Comment dois-je désormais gérer le fait de ne pas avoir manifestement assez de travail (puisqu'on ne mesure plus le temps de travail) ? » ou « Quand ai-je fini ma journée de travail ? », etc.

Ceci rejoint les aspects théoriques développés par Akrich et ses collègues (2002) concernant le processus d'adaptation du contenu du changement qui est une forme d'intéressement et qui est le fruit de l'élaboration collective d'un compromis entre divers acteurs intéressés. En résumé, le fait de laisser une large marge de manœuvre au travailleur ouvre la voie à une marge de créativité et d'adaptation importante pour lui, son chef et son équipe. Cette marge d'adaptation permet à chacun de s'y retrouver dans le contenu principal du changement. Le changement devient ainsi cohérent et porteur d'un sens « sur mesure » à chaque situation locale de travail.

Le contenu du changement et la marge d'ajustement qui lui est intrinsèquement liée (l'autonomie et l'existence d'une régulation conjointe particulièrement confortable en termes de marges) augmentés d'un processus de changement laissé très libre et très ouvert par la gestion du projet (tant que les principes sont suivis) offrent de multiples possibilités d'ajustement du contenu du changement et dépendent des positions des acteurs locaux. Il en découle une multitude de pratiques variées au niveau de travailleurs mais aussi de leurs responsables.

Ceci signifie aussi qu'il n'y a pas d'unité de changement opérationnel propre à tous les travailleurs de l'organisation. Ceci laisse naturellement la place à des déclinaisons variables des principes souhaités et explique l'hétérogénéité observée.

Il nous faut finalement ajouter que la marge qui existe pour le travailleur de recomposer l'organisation de son travail est plus ou moins grande selon les travailleurs, leur service, leur équipe, leur métier, etc. mais aussi que certains travailleurs peuvent ne pas y trouver grand intérêt. Néanmoins, cette liberté qui se présente, de façon plus ou moins grande, au travailleur est un élément auquel il ne peut se soustraire. A ce titre, il s'agit également d'un point de passage obligé qui mobilise le travailleur presque inévitablement.

iv. Enrôlement d'acteurs humains et non humains

Dans l'analyse du cas du Ministère, on peut avancer que la problématisation de même que l'enrôlement de la plupart des acteurs (définis comme majeurs par la gestion de projet) furent globalement réussis. Ceci s'est réalisé grâce à divers mécanismes persuasifs (Harrisson et al., 2002), dont l'intéressement et les processus de création de légitimité présentés dans le chapitre précédent.

L'enrôlement d'acteurs humains

Le Ministère a introduit une innovation organisationnelle au travers de la construction de consentement plutôt que par la coercition (dans la logique de Tuckman, 1995 in Harrisson et al., 2002). Il a ainsi atteint une stabilisation de ses « acteurs-réseau » au travers de mécanismes de traduction par un alignement des personnes, des technologies, des rôles, des routines (Greenhalgh, 2010).

En termes d'acteurs, nous avons déjà évoqué le fait que seuls quelques groupes ont fait l'objet d'attentions spécifiques en vue de leur enrôlement.

Les premiers alliés à être enrôlés sont les collaborateurs qui ont participé à la gestion de projet. Choisis dans toute l'organisation pour leurs compétences et leurs motivations, ils ont représenté un premier niveau de porte-parole au sein de l'organisation (et parfois hors de celle-ci). Ce sont des convaincus enthousiastes et motivés qui ont reçu le pouvoir et l'objectif de développer le projet. Dans la phase de préparation et pendant le big-bang, ils disposent de beaucoup de pouvoir et imposent (malgré une certaine consultation des travailleurs) certains éléments du projet aux services, à leurs chefs et aux travailleurs. La gestion de projet et les travailleurs qui y ont contribué ont été un acteur clé du changement à trois niveaux. Tout d'abord, les travailleurs qui ont participé au projet provenaient de tous les services de l'organisation. Ils ont été choisis comme étant les « plus aptes » ou les « meilleurs » ; il s'agissait donc de travailleurs plutôt reconnus comme compétents et engagés. À ce titre, ils pouvaient facilement jouer le rôle de porte-parole légitimes – plus ou moins informels – de leur service et représenter, dans l'opérationnalisation du projet, les intérêts de leurs collègues et services. Ensuite, le nombre de travailleurs activement impliqués dans le projet a été particulièrement élevé puisque près d'un travailleur sur six a travaillé à un moment ou à un autre sur la mise en place du projet. Ceci en fait en quelque sorte « leur projet » et leur motivation au changement est particulièrement élevée.

Finalement, la gestion de projet a reçu les pleins pouvoirs du Comité de direction, c'est-à-dire que le projet de changement a, pendant plusieurs années, été prioritaire sur tous les autres projets de l'organisation. Ceci a donc donné aux membres du groupe de projet un pouvoir, y compris sur leur chef hiérarchique d'origine. Ceci a également probablement accru le pouvoir et la crédibilité de ces porte-parole et l'importance du projet pour l'organisation.

Après l'enrôlement des participants au groupe de projet, l'ensemble des travailleurs de l'organisation a fait l'objet d'un ciblage particulier et prioritaire afin de rejoindre « l'alliance pour le changement » : Communication intense, mise en situation, coaching (par exemple pour cleandesk ou pour certains chefs), l'implication dans la définition des valeurs, dans l'aménagement du mobilier de leur étage, etc. sans compter les tentatives d'intéressement diverses et intenses ou les différents mécanismes de théorisation développés par les porteurs du projet et les constructions de légitimité du changement.

L'enrôlement des travailleurs fut globalement un grand succès. Et ce, pour des diverses raisons, dont l'émergence de légitimité pragmatique et morale liée aux pratiques d'intéressement que nous avons évoquées mais aussi par l'invocation de légitimités morales et cognitives externes de principes institutionnalisés ou d'un succès externe bien réel. Au sein de l'organisation, le travailleur est aussi l'acteur qui a fait l'objet de plus d'attentions pour veiller à son enrôlement et l'encourager à rejoindre l'alliance du changement.

Mais chaque acteur au sein de l'organisation est aussi un travailleur et par ce biais, les acteurs qui n'ont pas fait l'objet d'un effort d'enrôlement ont néanmoins adhéré au modèle. Par exemple, le cadre intermédiaire qui n'a fait l'objet que de peu d'attentions particulières est majoritairement entré dans le système comme travailleur.

Il est néanmoins à noter que le niveau d'enrôlement n'est pas le même selon les groupes d'acteurs. Pour rejoindre l'approche de Kerfoot et Knights (1995), dans certains cas, l'enrôlement prend la forme de conformité aux règles (par exemple pour un grand nombre de travailleurs) ou d'un véritable engagement (pour les porte-parole internes notamment).

Ainsi, c'est au niveau du travailleur que le changement a émergé de la façon la plus intense. Ce dernier a adopté de façon notoire les rôles souhaités par les porteurs du projet. Tout d'abord, de par son adhésion massive aux nouveaux dispositifs organisationnels, ensuite par son rôle dans le façonnage des pratiques (que nous avons vues très hétérogènes) au niveau local et l'adoption de nouveaux rôles. Fort de son autonomie nouvellement acquise et des marges de manœuvre qui y sont liées, le travailleur a participé à la construction de la nouvelle organisation du travail. Bien sûr, il existe un cadre à cette autonomie mais il est variable et dépend de son métier, de son service, de son directeur mais aussi et surtout de son chef direct. Avec (ou sans) lui, il va définir les nouvelles pratiques de l'organisation de son travail.

On observe à ce stade l'absence de la ligne hiérarchique (directeur et encadrement intermédiaire) comme acteur important identifié dans la phase d'enrôlement. Ou tout du moins, la gestion de projet ne le considère pas comme un acteur des plus prioritaires et si on lui alloue certainement un rôle dans le processus de changement, celui-ci est plutôt maigrement soutenu.

Il est utile de noter que si les efforts d'enrôlement de l'encadrement intermédiaire furent plutôt faibles, cet acteur a finalement joué un rôle primordial dans le changement. En particulier,

lorsque les dispositifs organisationnels ont été installés et que l'organisation nouvelle du travail s'est graduellement mise en place, certains cadres intermédiaires ont commencé à vraiment jouer un rôle de façonnage de l'organisation du travail. Ils ont joué un rôle soit de façon active, en définissant au niveau local les relations et pratiques organisationnelles au sein de leurs équipes, soit par défaut, en ne jouant pas le nouveau rôle qui leur était théoriquement assigné et en laissant une marge d'autonomie sans beaucoup de limites au travailleur. De ce fait, ils ont façonné (avec le travailleur) les pratiques réelles de la nouvelle organisation du travail et les facettes de GRH qui y sont liées.

Alors que le changement radical s'est planifié sans les chefs, sans tentative d'enrôlement particulière (autrement qu'en leur qualité de travailleurs), ceux-ci réintègrent le processus en fin de parcours et retrouvent une place clé dans le changement effectif. Mais cette place de premier choix est partagée avec le travailleur qui est certainement l'acteur principal de l'innovation organisationnelle sous revue. Les cadres intermédiaires ont ainsi souvent été enrôlés dans le processus de changement comme travailleur, sans l'avoir été comme chef.

En termes d'enrôlement, les organisations syndicales et leurs représentants dans l'organisation ont fait l'objet d'une tentative d'enrôlement, mais les syndicats ne se sont pas laissés convaincre par le nouveau modèle d'organisation du travail. La tentative d'enrôlement s'est donc soldée par un échec. Ce dernier est principalement lié à des craintes de dégradation des conditions de travail. Néanmoins, les affiliés aux syndicats sont avant tout des travailleurs, qui eux adhéraient au projet de changement. De ce fait, les syndicats, sous la pression de leurs membres, ont été contraints de faire une courbe rentrante et ont validé le règlement de travail nécessaire. Ils ont donc été enrôlés sous la contrainte des travailleurs.

Finalement, la convocation d'acteurs non humains dans le projet de changement afin de les soumettre aux plans de la direction a été soutenue par divers mécanismes.

L'enrôlement d'acteurs non humains.

La mobilisation d'acteurs non humains nous renvoie au modèle de Latour selon lequel l'acteur-réseau doit se lier et mobiliser des ressources non humaines pour produire l'innovation. Cette mobilisation représente tous les moyens par lesquels des non humains sont progressivement impliqués dans la course (Latour, 1999). Certains autres auteurs ont mis en avant l'importance que peuvent avoir les acteurs non humains dans le changement. Ils avancent que la mobilisation d'acteurs non humains va ainsi, par un jeu dynamique entre preuves et argumentations qui vont finalement dominer les discours et les pratiques, contraindre la manière dont les actions et solutions sont définies et cadrées (Leca et al., 2006). Ainsi, l'acceptation de l'acteur non humain engendre le fait que l'acteur ne remettra pas en cause la logique de ce dernier mais ne discutera du changement que dans les limites de celui-ci (Leca et al., 2006). C'est très typiquement le cas de dispositifs comme le télétravail qui, dès le moment où il est adopté (même pour des raisons uniquement d'intéressement pragmatique), va imposer de nouveaux processus de coordination

du travail et de communication. Ce qui est très certainement vérifié sur le terrain pour les principaux acteurs non humains que nous avons observés.

Notre cas révèle que le changement au sein du Ministère a vu l'implication de nombreux acteurs non humains. Les principaux acteurs non humains mobilisés par les porteurs du projet comme soutien au changement sont également des points de passage obligés que nous avons déjà mentionnés. Ainsi, l'organisation du travail (comme contenu du changement), trouve elle-même en son sein les éléments soutenant son propre changement et toute une série d'artéfacts qui ont été utilisés pour mettre en avant le caractère « moderne » voire avant-gardiste de l'organisation du travail et de la GRH au sein du Ministère.

L'organisation du travail comme acteur non humain de son propre changement

Comme évoqués ci-avant dans la section sur les points de passage obligés, certains éléments des dispositifs organisationnels induisent, voire imposent de facto, de par leur nature intrinsèque, certaines pratiques de terrain. En effet, à partir du moment où un travailleur décide de faire du télétravail et de ne plus pointer son temps de travail, il va se trouver régulièrement à travailler sans contact direct avec ses collègues, soit qu'il ne travaille pas au même moment, soit qu'il ne travaille pas au même endroit. Dès ce moment-là, son organisation du travail change nécessairement. Les mécanismes de coordination, de communication, de contrôle, etc. changent. L'autonomie devient un fait et être autonome devient une nécessité. Si la plupart des travailleurs d'un service font trois jours de télétravail, le Dynamic office et le clean desk n'auront pas trop de problèmes à s'imposer naturellement. Il en va de même avec l'octroi de liberté totale en ce qui concerne les moments de travail. D'autres exemples, notamment liés à la gestion de l'espace suivent la même logique, nous l'avons déjà évoquée.

La nouvelle organisation du travail (contenu même du changement), dans ses dimensions d'autonomie temporelle et spatiale, lorsqu'elle se met en place, autoalimente le changement et contraint l'organisation du travail de tous les travailleurs. Dès le dépassement d'une taille critique, des éléments fondamentaux de l'organisation du travail conduisent inéluctablement à des changements de pratiques et ce, avec un effet d'accélération.

Un mobilier ultra-design, le prix du Manager de l'année et d'autres preuves du succès du projet

Notre terrain a laissé émerger l'exploitation d'éléments matériels qui permettent de soutenir le changement ou de favoriser son émergence. Ainsi, divers artéfacts ont été mobilisés pour donner des preuves du succès du changement et partant, une légitimité incontestable et surtout très tangible du changement à tous les acteurs, tant internes (travailleurs, dirigeants, syndicats, etc.) qu'externes (décideurs politiques, managers privés et publics, presse, monde académique, etc.). L'élément de preuve le plus notable à ce niveau est celui du mobilier design, très contemporain, cher, très ergonomique et présent pour répondre à toutes les situations de travail dans la logique du Dynamic office. Le mobilier est l'incarnation matérielle de la réalité du changement. Elle est

l'incarnation du slogan : le fonctionnaire décide lui-même où, quand et comment il travaille ». « Le travailleur choisit lui-même son lieu de travail en fonction de ses besoins. Il est autonome et responsable et en voici la preuve ! ». Complémentairement, le fait que certains plateaux soient vides certains jours, comme le vendredi par exemple, est une autre démonstration (notamment pour les visiteurs externes) que les travailleurs ne sont pas présents... parce qu'ils télétravaillent !

Il y a d'autres exemples de la matérialité du changement comme un ancien local à archives conservé pour illustrer la place prise par le papier avant la numérisation ou la mise à disposition de jus de fruits gratuits ou de matériel de bureau pour tous, pour montrer la confiance allouée aux travailleurs. Sont également des éléments de preuve, mobilisés pour valider le succès du changement les divers échos dans les médias, ou l'annonce provocatrice pour le recrutement de la secrétaire du Président qui doit pouvoir boire du Cava (un vin mousseux espagnol) car elle va travailler aussi de chez elle. Cette « publicité » a été exploitée par la direction afin de promouvoir son modèle d'organisation en dehors de l'organisation mais aussi comme levier pour les travailleurs : « Le Président l'a dit... ». Il existe d'autres exemples similaires.

Dans la même approche mais à un niveau moins matériel, les chiffres clés exprimant de façon « indéniable » le succès du changement (m² de surface réduite, pourcentage de télétravailleurs, kilomètres de papier en moins, etc.) sont communiqués dans de nombreux cénacles et sur de nombreux supports. En particulier, l'accent a été mis sur le nombre d'agents ne pointant plus ou faisant du télétravail. Ces deux éléments de preuve ont servi d'étendard exposant le succès du projet à la vue de tous. Il était donc primordial d'intéresser les travailleurs à entrer dans ces dispositifs, par ailleurs optionnels. C'est ce qui s'est passé et le nombre de travailleurs entrant dans le système a été important et croissant dès le big-bang et la période qui l'a suivi, apparemment à leur grande satisfaction.

Nous avons vu qu'il y avait 100 % de pointeurs en décembre 2008 et qu'en janvier 2009, on permettait de pointer ou de ne pas pointer. Ensuite, nous observons les chiffres suivants :

- 45 % de « pointeurs » en septembre 2009 ;
- 27 % de « pointeurs » en mars 2010 ;
- 17 % de « pointeurs » en mars 2011 ;
- 13 % de « pointeurs » en mars 2012⁴⁹.

Ainsi, sur la base de quelques succès emblématiques, tangibles et bien ciblés, les porteurs du projet ont laissé à penser à tous les acteurs et à l'opinion publique que le changement était une réussite totale. Ces éléments sont autant de preuves tangibles de succès, mobilisées pour soutenir

⁴⁹ Avec la fin du projet en 2012-2013, ces chiffres ne sont plus disponibles après 2012.

le projet de changement. N'oublions pas qu'à ce stade, il s'agit là d'une nécessité pour atteindre certains objectifs du projet (sa notoriété) mais surtout comme levier de légitimité pragmatique et morale à présenter aux acteurs internes et externes. L'ensemble de ces éléments donne aux acteurs des éléments tangibles du bien-fondé du changement, de façon directe mais aussi de façon indirecte, par le biais de l'émulation créée par ces artefacts. Les visiteurs externes sont convaincus du succès du modèle et les travailleurs sont très fiers de travailler dans une organisation dont le côté avant-gardiste n'est plus à prouver tant les échos humains et non humains de cette modernité résonnent partout.

v. Construction des alliances et mobilisation des alliés

La construction d'alliances a également été importante. La **construction d'alliances** est un élément essentiel de la sociologie de l'acteur-réseau. Tant dans le processus de traduction (Callon, 1986) que dans les processus clés du modèle de Latour (2000) et Young et ses collègues (2010), les éléments de mobilisation d'alliés sont essentiels. La construction d'alliances a pour objectif d'étendre le réseau et de rejeter les acteurs qui supportent d'autres projets (des contre-alliances). C'est ici que se négocient les **modifications** éventuelles du projet afin de les rendre plus congruentes aux buts des nouveaux groupes intéressés. C'est par exemple le cas de l'adaptation de l'objet du changement, ici le modèle d'organisation du travail – dans l'esprit de Akrich et ses collègues (2002) qui a fait préalablement l'objet d'un développement spécifique.

Notons que les alliances ne se sont pas limitées aux acteurs internes à l'organisation mais aussi à des acteurs externes, ce qui peut paraître peu commun pour un changement organisationnel et de GRH d'une seule entité (initialement). Notre analyse de cas a ainsi mis en avant l'existence d'une dynamique interne à l'organisation et d'une dynamique externe. La dynamique externe observée est d'autant plus remarquable qu'elle a une influence réelle au sein de l'organisation. Nous expliquons l'existence de la dynamique externe au fait que des acteurs comme les initiateurs du projet de changement avaient pour objectifs de faire la publicité de leurs exploits mais aussi de conduire les principes de la réforme Copernic (inspirée du NMP) un pas plus loin. Néanmoins, la dynamique externe fut aussi nécessaire car le changement organisationnel étudié n'était pas isomorphique (dans ses pratiques) et avait besoin de vaincre les légitimités des éléments institutionnalisés existant par l'enrôlement d'acteurs de l'opinion publique, et du champ organisationnel en particulier.

Finalement, les acteurs soutenant le changement ont mobilisé divers ensembles de porte-parole afin de sceller de nouvelles alliances et d'enrôler de nouveaux acteurs. Comme nous l'avons précisé précédemment, les travailleurs qui ont participé au groupe de projet de changement ont été de puissants porte-parole parmi leurs pairs. Mais aussi, les dirigeants du Ministère ont relayé la bonne parole auprès des autres dirigeants d'administration et ces derniers ont été également un relais dans le champ organisationnel.

Construction de preuves du succès et de légitimités

Pour construire des alliances, il faut apporter une certaine légitimité. La façon dont les porteurs du projet ont rallié divers acteurs, s'est faite principalement en « prouvant » le succès du projet.

Il s'agit de pouvoir montrer le succès indiscutable de la mise en œuvre du projet de changement organisationnel. À cette fin, l'obtention d'éléments « irréfutables » et tangibles du succès est nécessaire pour les porteurs du projet. Les premières preuves se présentent lors de la présentation du prototype (avec Dynamic office, télétravail intensif généralisé, non-pointage etc.) aux acteurs internes et externes. Il s'agit de pouvoir montrer que l'application du modèle de changement

fonctionne dans la pratique et que c'est un succès. Sur cette base de départ, les porteurs du projet ont pu commencer à construire diverses légitimités internes et externes, à vendre leur modèle, à continuer de le développer en interne, etc. Mais même si ceci est nécessaire, ce n'est probablement pas suffisant car le prototype est à échelle réduite et concerne des services « acquis à la cause du Président ». Ceci nous conduit donc à un deuxième ensemble de preuves, qui est de même nature mais à une autre échelle. Lors du « big-bang », le changement organisationnel est appliqué à grande échelle. Désormais, la validation du modèle se fait sur toute l'organisation et il faut de nouveau prouver aux divers acteurs que le modèle innovant fonctionne et même, fonctionne bien. Pour ce faire, les porteurs du projet ont besoin de l'adhésion d'un nombre significatif de collaborateurs dans les dispositifs clés de la nouvelle organisation : Dynamic office, télétravail et non-pointage pour l'essentiel, pour valider le succès du changement.

Ceci explique pourquoi les efforts des porteurs du projet, au sein même de l'organisation, vont surtout être dirigés vers les travailleurs.

La recherche d'alliés internes : les travailleurs

La mobilisation d'alliés fut un élément essentiel du changement car, outre un changement organisationnel, il s'agit d'une innovation non présente antérieurement dans le secteur public et peu présente dans le secteur privé, en tout cas selon cette combinaison-là de dispositifs et de principes organisationnels. En termes de groupes d'acteurs, nous avons déjà évoqué le fait que seuls quelques groupes ont fait l'objet d'attentions spécifiques en vue de leur enrôlement. Les premiers alliés à être enrôlés sont les collaborateurs qui ont participé à la gestion de projet. Ensuite, l'ensemble des travailleurs de l'organisation a fait l'objet d'un ciblage particulier afin de rejoindre « l'alliance pour le changement ». Divers mécanismes ont été utilisés et déjà évoqués, principalement : un intéressement puissant, difficile à refuser tant il était attractif, une marge d'adaptation de l'organisation du travail très large, la mobilisation d'acteurs non humains, etc.

L'alliance avec les travailleurs a conduit de facto à la mise hors-jeu des organisations syndicales et partant, la construction d'une contre-alliance. L'élément qui a joué ici en défaveur de la contre-alliance est essentiellement l'intéressement direct particulièrement important des travailleurs, qui a mis les organisations syndicales en porte-à-faux face à leurs membres. Les travailleurs ne sentaient pas leurs intérêts soutenus par leurs représentants, qui s'opposaient au changement pour des raisons de principe et une crainte générale alors que les avantages du système, eux, étaient bien présents et directement exploitables.

Recherche d'alliés externes : les administrations du champ organisationnel

Nous avons précédemment expliqué que les acteurs portant le projet de changement au sein du Ministère ont fourni un effort important pour convaincre l'opinion publique du bien-fondé de leur modèle, de sa supériorité sur l'existant, de la réussite de sa mise en œuvre et des avantages qu'il confère à ceux qui l'adoptent. Nous avons expliqué que les acteurs externes, et en

particulier les autres administrations du champ, avaient facilement adhéré au modèle et aux principes qui lui sont sous-jacents mais que cela n'avait pas suffi à les convaincre à entrer dans la pièce. Même la mise en œuvre du prototype et la validation (à petite échelle) n'avaient pas été suffisantes à la diffusion du modèle.

Pour convaincre de l'intérêt du changement, après la mise en œuvre de celui-ci (le « big-bang »), les porteurs du projet ont alors concentré leurs discours sur quelques éléments précis qui montrent que le modèle marche et qu'il est avantageux. Ces éléments répondent aux critères suivants : ils sont indéniables (par exemple mesurables ou visibles), simplifiés (dans l'esprit de la théorisation qui nécessite une représentation simple) et résolvent certains problèmes de l'organisation (tels la satisfaction des travailleurs, l'efficacité ou la performance). Dans cette optique, seules deux facettes du contenu du changement ont été nécessaires pour prouver aux yeux de tous, le succès du changement et le légitimer.

D'une part, il y avait le Dynamic office, ou tout du moins sa mise en œuvre au travers d'un mobilier ultra-contemporain, ergonomique, très impressionnant et rarement rencontré au travers de toute une organisation de grande taille. Cette modalité organisationnelle est une réalité qui s'est imposée à la plupart des travailleurs dès le déménagement dans des nouveaux locaux (le « big-bang ») où plus personne ne dispose d'un bureau personnel. Ce changement était donc assez facilement assuré même si certains n'en étaient pas contents et les économies budgétaires provenant de la réduction des surfaces occupées étaient acquises. Le défi se situait davantage au niveau opérationnel : les travailleurs devaient surtout disposer des outils de travail (réseaux de données, ordinateurs portables et applications soutenues par une numérisation accrue, espace de travail) et de communications adéquates (messageries instantanées, softphones, etc.). Cette partie du projet a nécessité des efforts importants mais ne revêtait en réalité pas de réel caractère incertain, sauf peut-être en termes de délai.

D'autre part, les éléments d'organisation du travail liés à l'autonomie et la responsabilisation étaient plus cruciaux et beaucoup moins certains. Les indicateurs de ce changement étant difficilement mesurables, comme nous l'avons vu précédemment, l'accent a été mis sur le nombre d'agents ne pointant plus ou faisant du télétravail. Ces deux éléments de preuve ont donc servi d'étendard exposant le succès du projet à la vue de tous. Il en est de la sorte au sein du champ organisationnel mais aussi de l'opinion publique.

vi. L'opinion publique et le support institutionnel

La mobilisation de l'opinion publique dans le modèle de Latour (2000) est un élément important de l'innovation. L'opinion publique concerne l'implication d'acteurs externes au projet et la possibilité de gagner leur assentiment. Pour les initiateurs du projet, la nécessité de ce passage est, d'une part, de renvoyer une image positive aux acteurs internes et donc certaines formes de légitimité. Ceci relève d'un souci d'enrôlement de divers acteurs identifiés. Cela permet, d'autre part, d'atteindre un des objectifs personnels des dirigeants. Il s'agit en l'occurrence de démontrer

qu'on peut gérer une administration publique « autrement », ce qui n'a de sens que s'il existe un public pour le constater et ainsi espérer « entrer dans l'histoire ». L'objectif avoué et rencontré était ici de faire connaître l'innovation organisationnelle et son succès : « il est possible de gérer une administration publique différemment et de façon avant-gardiste, et ça marche ! ». Ces vecteurs de la bonne parole ont en fait appliqué les principes de théorisation des théories institutionnelles telles que développées par Greenwood et al (2002) ou Tolbert et Zucker (1996), selon lesquelles les déviations des conventions antérieures (les innovations) sont développées de façon abstraite, simplifiée et rendues disponibles pour leur promotion et une éventuelle adoption plus large au sein du champ organisationnel. On retrouve ainsi la présentation d'un échec organisationnel que le changement proposé solutionne d'une part, et la justification de l'innovation, d'autre part. La finalité de tout ce processus est de construire une opinion publique qui soutient le changement mais aussi de construire de nouvelles alliances avec les autres administrations publiques. Et, comme nous l'avons observé sur le terrain, ceci a fonctionné.

Dans le cas de notre terrain, l'opinion publique, en général, et le champ organisationnel du Ministère, en particulier, soutiennent avec beaucoup de poids le projet d'innovation. Ils ont un impact réel sur les faiseurs de décisions (Young et al, 2010), ceci concerne entre-autres : travailleurs, cadres intermédiaires et directeurs mais aussi les décideurs des administrations du champ organisationnel. La recherche de sensibilisation de l'opinion publique a donc concentré des efforts importants des porteurs du projet sur une longue période, avec pour résultat un succès plus grand qu'espéré et, comme nous l'avons vu, l'institutionnalisation du modèle développé et promu.

Nous avons ainsi présenté que, sur la base de quelques succès emblématiques, tangibles et bien ciblés, les porteurs du projet ont laissé à penser à tous les acteurs et à l'opinion publique que le changement était une réussite et un système aussi moderne qu'avantageux. Nous avons vu que certains participants au projet ont joué le rôle d'outils de communication en dehors de l'organisation afin d'entraîner de nouveaux acteurs externes et de créer de nouvelles alliances, prônant le changement et ses qualités, ceci, au travers de conférences, d'articles de presse ou de revues scientifiques, de groupes de travail, d'organisations professionnelles etc. À côté de cela, ils ont organisé des visites des locaux ultra-modernes du Ministère et ont donné des explications sur le mode de fonctionnement innovant de l'organisation et les preuves indéniables de celui-ci.

Alors que les dirigeants du Ministère jouaient le rôle de premiers porte-parole parmi leurs pairs, ces derniers, les dirigeants et autres décideurs des autres administrations ont aussi joué le rôle de porte-parole dans leurs propres organisations. Ces nouveaux acteurs ont alors construit de nouvelles alliances et contribué à étendre le changement dans le champ organisationnel. Le support institutionnel apparaîtra dans cette phase de diffusion dans toute l'administration publique.

3.3. Conclusions du chapitre 3

Le phénomène de traduction est un processus par lequel un acteur ou une force se permet ou se fait attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ou d'une autre force (Callon et Latour, 1981). La SAR montre comment un acteur influence l'identité d'autres acteurs en essayant de faire agir ces derniers selon ses propres souhaits. Certains acteurs font ainsi des propositions innovantes, mobilisent des ressources et essaient de traduire les intérêts des autres dans un effort de les enrôler (Callon, 1986). L'innovation organisationnelle que nous étudions relie par ce processus un réseau d'acteurs (et de liens entre eux) afin de construire une alliance pour le changement.

Les acteurs que nous avons observés sont humains et non humains, nombre d'entre eux sont mobilisés et jouent un rôle dans le changement. Dans le cas étudié, la présence d'acteurs non humains est un élément important du soutien au changement. Des acteurs non humains ont ainsi été mobilisés au sein du Ministère, tels que la mise en œuvre résolument contemporaine du Dynamic office, comme preuve vivante du succès et de la « modernité » du projet du Ministère et d'autres preuves, plus ou moins tangibles du succès et de la performance des solutions proposées au travers du changement, ont été apportées.

Mais l'acteur non humain le plus remarquable est l'organisation du travail elle-même, comme acteur prenant part au et soutenant son propre changement. Il est assez étonnant que le contenu du changement soit acteur de son propre changement. Dans notre étude de cas, nous avons ainsi constaté que le contenu du changement lui-même est une source d'actions, de contraintes et d'influences pour d'autres entités.

Nous avons également rencontré des acteurs humains, internes mais aussi externes. L'importance des acteurs externes n'était pas un élément auquel nous nous attendions dans un processus d'innovation organisationnelle, qui a priori ne touche que l'organisation. Qui plus est, les acteurs externes ont joué un rôle clé dans le processus d'innovation.

Ce qui nous semble cependant le plus notable au niveau des acteurs humains est autant la présence d'un petit nombre d'acteurs clés que l'absence de tentatives d'enrôlement sur de nombreux acteurs à laquelle on aurait pu s'attendre. Les travailleurs sont ainsi mis au centre des préoccupations pour soutenir le changement. Ils sont, avec les initiateurs du projet et les membres de la gestion de projet, les acteurs qui ont joué un rôle « officiel » dans le projet de changement. En ce qui concerne les acteurs absents ou exclus des tentatives d'enrôlement ou du projet de la direction, nous noterons la mise à l'écart de la ligne hiérarchique (direction et management intermédiaire), l'absence du service de GRH et la mise sur la touche notable des organisations syndicales. Comme nous l'avons vu, ceci ne signifie pas que ces derniers acteurs ne furent pas très importants dans le changement. L'acteur « cadre intermédiaire » en est un bel exemple.

Au niveau des acteurs externes, a priori non concernés par ce changement, ces derniers ont fait l'objet de tentatives d'instrumentalisation par les porteurs du projet. Si leur implication est volontaire à des fins de promotion et de notoriété (la mobilisation de l'opinion publique est un élément clé du modèle de Latour (2000), la mobilisation des autres organisations du champ (les institutions publiques fédérales belges) dans l'alliance et l'institutionnalisation du processus n'était pas quelque chose de prévisible ou de totalement planifié initialement (même si cela faisait partie des « rêves » des leaders du Ministère). Toujours est-il que cette alliance avec des acteurs externes a joué un rôle clé dans le changement.

Nous en tirons la conclusion que tous les acteurs n'étaient assurément pas nécessaires pour réaliser le processus de changement organisationnel que nous avons étudié. Ceux qui sont essentiels sont en fait, d'une part, ceux qui édictent les principes, règles et dispositifs organisationnels formels, à savoir les dirigeants du Ministère et dans une certaine mesure l'équipe projet, et d'autre part, ceux qui ont mis en œuvre les nouvelles pratiques organisationnelles, en l'occurrence, les travailleurs. Ces derniers ont été la cible directe de la gestion du projet. Nous avons ensuite l'encadrement intermédiaire, qui fut négligé par la gestion du projet mais dont le rôle dans le changement a été important.

Le processus de changement a, comme décrit dans la SAR, conduit à la construction d'alliances et de tentatives de contre-alliances. Il nous faut reconnaître que l'alliance pour le changement a été forte tandis que les contre-alliances ont plutôt été inexistantes.

La mobilisation des acteurs du réseau en alliance a principalement eu pour but de construire des légitimités pour le projet de changement. Ces légitimités sont surtout pragmatiques (c'est mon intérêt de le faire) et morales (c'est la bonne chose à faire) en interne, cognitives (cela va de soi) et morales en dehors de l'organisation (Suchman, 1995).

Ceci rejoint en fait l'analyse institutionnelle du chapitre précédent.

Ces légitimités se sont globalement construites par des processus d'intéressement de différentes natures. Certains éléments de communication ont été très importants, en interne, pour diffuser les informations sur le projet, mais aussi en externe, pour rallier l'opinion publique et les autres organisations du champ. Des acteurs ont servi de porte-parole efficaces et légitimes : les porteurs du projet et l'équipe projet mais aussi et surtout l'acteur non humain qu'est le système de DO et son expression matérielle, à savoir un mobilier ultra-design définitivement inhabituel, incarnation de tout le modèle innovant mis en place. Cet acteur non humain a assurément marqué les esprits et les marque encore actuellement, en 2017.

Dans le registre des légitimités pragmatiques, les principaux éléments d'intéressement qui ont veillé à faire adhérer directement les travailleurs dans l'alliance pour le changement sont de trois natures :

- L'intéressement direct des travailleurs dans toute une série d'avantages que nous avons présentés précédemment, comme les 18 jours de « compensation » accordés annuellement quand on entre dans le système ou les simples gains de temps (privé) pour le travailleur qui recourt à un télétravail intensif (temps de trajet notamment). Ce sont aussi les marges de productivité qui sont entièrement récupérées par le travailleur car aucun effort officiel de productivité n'est demandé au travailleur, tout du moins de façon formelle.
- Les marges de manœuvre offertes au travailleur, qui trouvent leur origine dans le contenu du changement. Il s'agit ici de l'autonomie allouée au travailleur dans l'organisation de son travail, y compris dans le choix de ses temps et lieux de travail. Celle-ci n'est assurément pas totale mais constitue une évolution significative par rapport à ce qui existait auparavant. La possibilité d'obtenir des marges d'autonomie dans la réalisation de ces tâches est offerte aux collaborateurs et la prise d'initiatives est, en principe, encouragée. Ceci conduit à l'épanouissement de certains collaborateurs. Le modèle mis en œuvre concrétise en outre la marge de responsabilités et de confiance accordée et que certains attendaient mais ne voyaient venir que dans les discours, notamment ceux qui ont accompagné la réforme « Copernic ».
- Finalement les marges d'adaptation offertes dans le processus de changement lui-même permettent au travailleur d'ajuster le contenu du changement (Akrich et al. 2002). Nous avons vu que la direction et la gestion de projet laissent énormément de marges de manœuvre au niveau de la mise en œuvre du changement organisationnel, pour autant que les principes de base soient adoptés et les objectifs atteints. Le fait de laisser une large marge de manœuvre dans l'application du changement ouvre la voie à une marge de créativité et d'adaptation importante pour le travailleur, son chef et son équipe. Cette marge d'adaptation permet à chacun de s'y retrouver dans le contenu principal du changement. Le changement devient ainsi cohérent et porteur d'un sens « sur mesure » pour chaque situation locale de travail.

Forte des éléments de légitimité que nous venons de rappeler, l'alliance pour le changement au sein de l'organisation s'est constituée au sein du Ministère mais aussi en dehors de celui-ci. Comme nous l'avons vu précédemment, la construction de légitimités a été la base de développement de la construction d'alliances externes avec les autres administrations du champ organisationnel et l'opinion publique. Ces derniers ont été une source d'apport de nouvelles légitimités, principalement cognitives mais aussi morales, à l'alliance pour le changement au sein de l'organisation. Ceci est d'importance car le changement sous revue serait probablement resté une innovation locale au sein du Ministère si certains acteurs n'avaient impliqué des acteurs externes et l'opinion publique. Les germes de la diffusion de l'innovation organisationnelle inspirée du NWoW sont à trouver au sein même du Ministère.

Nous concluons par la mise en avant du fait que le changement organisationnel au sein du Ministère est un succès dans le sens où certains acteurs en ont mobilisé d'autres pour construire

une grande alliance qui a soutenu le modèle de changement prôné par les initiateurs du projet. Cela ne signifie en aucun cas que le modèle planifié par quelques dirigeants et inspiré du NWoW est devenu réalité mais que l'organisation du travail et la GRH ont été radicalement et durablement modifiées non seulement au sein du Ministère mais bien au-delà.

4. Conditions d'une réforme organisationnelle initiée par un leader public dans l'administration publique fédérale belge

4.1. Introduction

Il s'agit dans ce chapitre d'extraire de nos discussions, organisées par ensemble théorique, les principales conditions qui ont permis une réforme organisationnelle de l'administration publique fédérale belge. Nous structurons ce chapitre en trois parties.

La première partie concentre les principales conditions qui ont été mises en œuvre dans la conduite d'une innovation organisationnelle radicale dans une administration publique pionnière puis sa diffusion et son institutionnalisation dans les administrations publiques fédérales belges. Nous structurons cette discussion sur base du phénomène de traduction (Callon et al., 1981) dans les deux réseaux d'acteurs.

Dans une seconde partie, nous présentons une modélisation des étapes d'une réforme organisationnelle initiée par un leader public dans l'administration publique.

Finalement, dans une dernière partie, nous discutons de l'autonomie dont dispose le leader public pour conduire un changement radical qui mène, in fine, à une réforme organisationnelle.

4.2. La réforme organisationnelle dans l'administration pionnière

Pour que la réforme organisationnelle dans les administrations publiques fédérales belges existe, il a tout d'abord fallu qu'un entrepreneur institutionnel initie une solution locale à des problèmes qu'il avait (Greenwood et al., 2002). Cette solution locale est en fait, dans notre étude, une innovation organisationnelle inspirée du NWoW.

Nous synthétisons la façon dont ce changement a été conduit au sein du Ministère et pointons les principaux processus mobilisés. Ceux-ci sont présentés dans le tableau ci-après. Sont également repris, les éléments de contextes et de contenus qui ont été les plus importants dans le changement.

| Processus de changement au sein de l'organisation pionnière | Contenus et contextes impliqués |
|---|---|
| <p>Problématisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acteurs humains et non humains - Edition/théorisation - Discours de déviance (primauté du principe sur la règle) <p>Intéressement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marges d'adaptation (pour le travailleur) - Légitimités pragmatiques (pour le travailleur et l'organisation) - Légitimités morales - Légitimités cognitives <p>Enrôlement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Travailleurs - participants au projet - Exclusion des autorités politiques, des organisations syndicales et de la ligne hiérarchique <p>Alliance réussie</p> <ul style="list-style-type: none"> - La majorité des acteurs internes | <p>Contexte</p> <p>NMP (post-Copernic) Principes institutionnalisés Économies budgétaires – War for talents Inadéquation des règles organisationnelles aux objectifs stratégiques</p> <p>Contexte - Pouvoirs</p> <p>Preuves</p> <p>Contexte - Pouvoirs</p> <p>Opinion publique</p> <p>Contexte - Pouvoirs</p> <p>Autorité publique</p> <p>Contenus</p> <p>NWoW</p> |

Tableau 13. Processus de traduction du changement dans l'organisation pionnière

4.2.1. Problématisation

Au niveau de la problématisation, les éléments qui ont été majeurs dans le changement sont, tout d'abord, les acteurs sur lesquels vont porter - ou ne pas porter - les tentatives d'enrôlement ; ensuite viennent les PPO (Callon et al., 1981). Nous y adjoignons les éléments de discours qui sont liés au projet de changement.

Nous avons vu que le travailleur a concentré la plupart des efforts d'enrôlement et que d'autres acteurs n'ont pas fait l'objet, au sein du Ministère, d'efforts importants d'enrôlement. A contrario, l'autorité politique est un acteur qui semble délibérément évacué du projet d'innovation. Il semble que cela ait été une volonté délibérée des leaders du Ministère. Ces derniers ayant évalué l'acteur politique comme un frein potentiel au projet.

Divers points de passage obligés ont été mis en avant. La plupart des points de passage obligés sont des acteurs non humains du réseau d'acteurs observés. L'organisation du travail qui trouve elle-même en son sein les éléments soutenant son propre changement est un PPO tout à fait spécifique. Nous avons vu des éléments de dispositifs organisationnels qui induisent, voire

imposent de par leur nature intrinsèque, certaines pratiques de terrain. En l'occurrence, dès le moment où certains travailleurs entrent dans une organisation du travail inspirée du NWoW, les autres sont entraînés dans le système même s'ils ne choisissent pas d'adhérer à la nouvelle organisation du travail. Les mécanismes de coordination, de communication, de contrôle, etc. changent. L'autonomie devient un fait et une nécessité. Il s'agit d'un artéfact extrêmement puissant qui a grandement favorisé l'émergence du changement.

Ensuite, viennent les éléments portant sur l'édition du récit de changement avec une attention particulière pour la dramatisation présentée au travers de discours de déviance aux règles en place. L'organisation antérieure au changement est évaluée comme inapte à répondre aux nouveaux défis et menaces existants ou perçus tels que ceux causés par les « secousses ». En conséquence, le changement proposé est présenté comme une solution à ces problèmes. Dans cette étape, il s'agit en fait d'objectiver la proposition de changement et mettre en avant sa légitimité pragmatique ainsi que sa légitimité morale et cognitive (Suchman, 1995) issues de différentes sources que nous avons décrites et que nous reprenons dans la section suivante.

4.2.2. Intéressement

Les processus d'intéressement furent, comme nous l'avons vu, extrêmement importants. Nous pointerons particulièrement les marges d'adaptations (Akrich et al., 2002) laissées à l'innovation organisationnelle pour se répandre au sein du Ministère.

Ensuite, nous nous penchons sur les légitimités constituées ou mobilisées afin d'intéresser les acteurs à enrôler. Les légitimités pragmatiques concernent l'intéressement direct des acteurs et principalement les travailleurs. Les légitimités morales font référence au fait que divers signaux ont indiqué qu'adopter le modèle inspiré du NWoW était la bonne chose à faire. L'opinion publique l'a validé, l'autorité publique également. Toute une série de « preuves » du succès du changement ont été présentées, y compris celles apportées par des acteurs non humains tels que, par exemple, l'environnement de travail très moderne. Les légitimités morales sont aussi apportées par les éléments de cohérence du modèle présenté, y compris la proximité importante du NWoW et du NMP. Finalement, les légitimités cognitives sont mobilisées par l'exploitation de principes déjà institutionnalisés et pour l'essentiel issus du NMP. Au niveau des légitimations, il nous semble important de rappeler les processus remarquables de fertilisation croisée de légitimation que nous avons analysés dans le processus lié aux théories institutionnelles. Ce que nous avons en fait observé, ce sont des interactions « vertueuses » entre les légitimités internes et les légitimités externes, les unes soutenant et développant les secondes et inversement.

i. Diverses marges

Tout au long de nos analyses, nous avons évoqué l'existence de marges pour le travailleur et principalement, de marges d'autonomie dans son travail. Ces marges d'autonomie sont en même temps un élément-clé du processus de changement organisationnel sous revue et une

caractéristique marquée du NWoW (le contenu du changement). Elles constituent une forme d'intéressement au changement qui a fortement motivé de nombreux travailleurs du Ministère. Nous analysons ces diverses marges octroyées au travailleur.

Au sein de l'organisation, selon la façon dont est organisé le travail, le travailleur dispose de plus ou moins d'autonomie. Cette autonomie peut toucher toutes les facettes liées à son travail : la conception, la réalisation, les routines, la résolution de problèmes, le contrôle mais aussi la coordination des tâches, les relations entre travailleurs, la communication, les méthodes d'évaluation, le choix du lieu et des moments de travail, et même la mise en pratique du changement organisationnel. En cas d'autonomie plus importante, la marge de manœuvre du travailleur s'accroît. Ceci provient du fait qu'avec l'autonomie qui se développe, le contrôle se réduit (Honoré, 2007) et la marge de régulation conjointe (Reynaud, 1997) est donc plus large.

À un autre niveau, cette marge de manœuvre accrue ouvre aussi la voie à davantage de possibilités de déviations (positives ou négatives). Finalement, nous notons que la nouvelle organisation du travail, au travers l'octroi d'une autonomie accrue, présente un contexte particulièrement favorable au changement organisationnel radical mais aussi incrémental. Cette marge d'adaptation est valable pour les changements en cours mais aussi pour les changements futurs.

Les nouvelles marges d'autonomie du travailleur proviennent de cinq sources :

Le « very loose management⁵⁰ » du projet de changement

Dans le projet de changement au sein du Ministère, il n'y avait pas de mot d'ordre précis de la direction quant à l'opérationnalisation des principes du modèle organisationnel présenté. De ce fait, il existait une grande marge de manœuvre pour l'opérationnalisation du changement, ce qui a ouvert des marges importantes d'adaptation (Akrich et al, 2002) du contenu du changement dans le chef du travailleur et, dans une certaine mesure, pour la ligne hiérarchique. L'acquisition par le travailleur de cette marge de manœuvre accrue peut être ressentie comme l'implication dans la définition de son travail, voire comme une forme d'intéressement (Akrich et al., 2002). Il s'agit en fait d'un processus de changement qui permet, dans une certaine mesure, de vivre le changement radical « comme on le souhaite ».

L'autonomie du NWoW

Le modèle d'organisation du travail développé et inspiré du NWoW prône également de façon forte l'octroi d'une grande autonomie au travailleur. Au vu de notre étude empirique au sein du Ministère, avec l'autonomie plus importante du travailleur, accroît la marge pour interpréter la règle. Le travailleur plus autonome disposera ainsi davantage de marge pour appliquer mais aussi interpréter les règles ou pratiques, voire pour en édicter de nouvelles.

⁵⁰ Expression utilisée par le chef du projet « N » au sein du Ministère

Nous avons ici un élément tout à fait particulier puisque le modèle organisationnel (qui est le contenu du changement) porte en lui l'essence-même des marges d'adaptation.

Des discours d'incitation à la déviance

La troisième source de marge de manœuvre est liée à l'approche « déviante » développée et à l'exploitation d'éléments discursifs contradictoires chez les dirigeants du Ministère.

Avec les discours incitant à la déviance, identifiés chez le dirigeant du Ministère quant au modèle organisationnel antérieur, nous avons vu que la marge de la régulation conjointe devient plus large du fait de la suppression, en principe, de toute forme d'exercice de la contrainte. De ce fait, en principe, la marge d'autonomie des travailleurs s'accroît.

Le rôle du chef...

La quatrième source d'émergence de nouvelles marges concerne le fait que dans la pratique, les chefs directs adoptent des comportements et approches variés en ce qui concerne les règles du jeu, les modalités organisationnelles et autres règles de GRH. Nous avons vu qu'il y a autant de régulations que de groupes dans une organisation (Reynaud, 1997). Ainsi, chaque chef est régulation de contrôle et chaque travailleur, régulation autonome. Dans le modèle développé inspiré du NWoW, il appartient à l'équipe de définir dans les pratiques l'organisation du travail, les contours de la régulation conjointe, dans la mesure où la régulation est aussi un jeu de négociation et donc de pouvoir (Reynaud, 1997).

Si nous réalisons un parallélisme avec notre analyse du chapitre I et appliquons sur nos observations de terrain, notre typologie des approches du dirigeant à la règle et au changement au manager intermédiaire, ce dernier, en tant que régulation de contrôle, présente trois approches possibles par rapport au changement et à la règle :

- Une approche dans laquelle le nouveau modèle convient au chef et est appliquée de façon orthodoxe (comme le souhaite le dirigeant).
- Une approche qui autorise les ajustements dans la marge de la régulation conjointe.
- Une approche de déviance par rapport au nouvel ordre établi. Dans ce cas, au vu des exemples de terrain : soit le chef sort du jeu et abandonne (par exemple parce qu'il est dépassé par le changement ou ne se reconnaît pas dans celui-ci) et il ne réalise pas du tout les tâches de chef ; soit il reste dans une logique « commandement et contrôle » (bien que difficilement mise en œuvre). Notons qu'il s'agit cependant ici de deux déviations qui ne sont pas nécessairement positives.

De ceci, découle potentiellement une autonomie plus large pour le travailleur en cas d'abandon par le chef de son rôle ou un semblant de statu quo par rapport à la situation antérieure de contrôle direct.

Le changement radical

La cinquième source de marges pour le travailleur concerne le fait que le changement d'organisation du travail est radical. Ceci entraîne une redéfinition des modalités de fonctionnement de l'organisation. Comme le cas nous l'a montré, il y a une remise à plat et une redistribution des cartes possibles où travailleurs et chefs directs, à leur niveau, peuvent tenter de s'octroyer des marges supplémentaires. Cet état de fait est certainement plus confortable pour jouer un rôle et exploiter des marges d'autonomie que dans un contexte existant et figé.

Nous pouvons noter que certaines de ces marges de manœuvre existent uniquement au moment du changement à l'inverse de celles inhérentes au contenu du changement et à la position du chef qui sont potentiellement plus durables.

ii. Légitimités pragmatiques

Nous avons vu dans notre étude de cas qu'il est primordial pour les porteurs du projet qu'un maximum de collaborateurs adhèrent à la nouvelle forme d'organisation du travail et particulièrement entrent dans le système de télétravail et cessent de pointer leur présence sur le lieu de travail. Aussi, d'importants efforts d'intéressement ont été présentés directement au travailleur.

L'intéressement du travailleur s'est construit sur différentes facettes que nous avons évoquées dans notre étude de cas. Cet intéressement a permis de construire une légitimité pragmatique forte, cette dernière étant la seule qui est facilement instrumentalisable. Il suffit, comme l'avance Suchman, de rencontrer l'intérêt du public concerné (1995).

L'intéressement directement présenté aux travailleurs consiste principalement en divers avantages tels que : trois jours de télétravail (gain de temps de trajets, etc.), dix-huit jours de compensation annuels octroyés quand on entre dans le système, la récupération des marges de productivité par le travailleur (aucun effort officiel de productivité n'est demandé au travailleur, tout du moins de façon formelle) - et le fait de parfois n'avoir plus assez de travail - et finalement un sentiment d'équité plus grand entre travailleurs.

Avec une offre aussi attractive, il est difficile pour le travailleur de ne pas rentrer dans le système. Les nouvelles possibilités offertes aux travailleurs sont extrêmement avantageuses pour celui-ci et les refuser n'est le choix que d'une minorité de collaborateurs.

Il est évident que l'intéressement a un coût et le Ministère l'a concentré sur un acteur clé, surtout interne : le travailleur. Nous avons vu que l'encadrement a été plutôt mis de côté à ce stade du processus, que le service de gestion des ressources humaines n'a pas été l'intermédiaire habituel des avantages octroyés ou que les organisations syndicales n'ont pas été le canal principal de négociation pour l'octroi de ces avantages. Globalement, les porteurs du projet ont touché directement le travailleur sans intermédiaire.

iii. Légitimités morales

Les légitimités morales font référence au fait que le modèle inspiré du NWoW était la « bonne chose à faire ». Toute une série de « preuves » du succès du changement existent et sont accessibles pour les acteurs du Ministère. Parmi celles-ci, celles apportées par des acteurs non humains tels que l'environnement de travail très moderne, des prix et récompenses divers et des chiffres qui montrent le succès du projet et la résolution des problèmes initiaux. De plus, l'opinion publique semble supporter le modèle et l'autorité publique également.

Les légitimités morales sont finalement apportées par les éléments de cohérence du modèle présenté, y compris la proximité importante du NWoW et du NMP

Preuves et autres acteurs non humains

Un certain nombre de « preuves » ont été mobilisées pour montrer le succès du changement et partant, lui donner une légitimité incontestable et surtout très tangible. Ces preuves sont destinées à tous les acteurs, tant internes (travailleurs, dirigeants, syndicats, etc.) qu'externes (décideurs politiques, managers privés et publics, presse, monde académique, etc.). Ces éléments de preuve ont fait l'objet de nombreuses attentions au sein du Ministère. L'élément de preuve le plus notable à ce niveau est celui du mobilier design, très contemporain, cher, très ergonomique et présent pour répondre à toutes les situations de travail dans la logique du Dynamic office. Le mobilier est l'incarnation matérielle de la réalité du changement. Il y a d'autres exemples de la matérialité du changement comme un ancien local à archives conservé pour illustrer la place prise par le papier avant la numérisation ou la mise à disposition de jus de fruits gratuits ou de matériel de bureau pour tous, pour montrer la confiance allouée aux travailleurs **qui sont** également des éléments de preuve, mobilisés pour valider le succès du changement les divers échos dans les médias. Dans la même approche mais à un niveau moins matériel, les chiffres clés exprimant de façon « indéniable » le succès du changement (m² de surface réduite, pourcentage de télétravailleurs, kilomètres de papier en moins, etc.) sont communiqués dans de nombreux cénacles et sur de nombreux supports. En particulier, l'accent a été mis sur le nombre d'agents ne pointant plus ou faisant du télétravail. Ces deux éléments de preuve ont servi d'étendard exposant le succès du projet à la vue de tous.

Ces éléments sont autant de preuves tangibles de succès, mobilisées pour soutenir le projet de changement. Il s'agit là de conférer au modèle organisationnel innovant et mis en place, de la légitimité morale à présenter aux acteurs internes (puis externes).

Opinion publique et autorité publique

La mobilisation de l'opinion publique et de l'autorité publique dans le modèle de Latour (2000) sont des éléments importants de l'innovation. Ils concernent l'implication d'acteurs externes au projet et la possibilité de gagner leur assentiment.

La finalité de tout ce processus pour les porteurs du projet au sein du Ministère est de construire une opinion publique qui soutienne le changement mais aussi de construire de nouvelles alliances avec les autres administrations publiques, voire l'autorité publique.

Sur la base de quelques succès emblématiques, tangibles et bien ciblés, les porteurs du projet ont laissé à penser à tous les acteurs et à l'opinion publique que le changement était une réussite et un système aussi moderne qu'avantageux. Nous avons vu que certains participants au projet ont joué le rôle d'outils de communication en dehors de l'organisation afin d'enrôler de nouveaux acteurs externes et de créer de nouvelles alliances, prônant le changement et ses qualités, ceci, au travers de conférences, d'articles de presse ou de revues scientifiques, de groupes de travail, d'organisations professionnelles etc. À côté de cela, ils ont organisé des visites des locaux ultra-

modernes du Ministère et ont donné des explications sur le mode de fonctionnement innovant de l'organisation et les preuves indéniables de celui-ci.

Dans les faits, les éléments de preuves diverses ont ainsi convaincu l'opinion publique que le projet fonctionne et remplit ses engagements. L'opinion publique, notamment par le biais des médias mais aussi par des prix prestigieux ou un nombre important de candidats pour les procédures de recrutement au sein du Ministère montra qu'elle était conquise par le projet innovant.

De son côté, l'autorité publique a également soutenu, bien que plutôt tardivement, le modèle organisationnel. Ceci, notamment en modernisant la loi sur le télétravail, encourageant le Dynamic Office. Ces supports au changement lui confèrent l'image que l'innovation organisationnelle est « la bonne chose à faire » et donc lui confèrent de la légitimité morale.

Vers des tentatives de mises en cohérence

Nous avons vu que la légitimité s'accroît lorsque la cohérence est présente (Fischer, 1985). Sans doute est-ce pour cela qu'elle joue un rôle régulier tout au long de nos analyses du terrain. Tout au long de nos études, nous avons ressenti cette tentative d'atteindre une certaine cohérence ou l'invocation de la cohérence. Elle se retrouve dans les tentatives des porteurs du projet de changement de présenter un modèle cohérent pour le Ministère, dans les relations entre le contenu du changement et ses contextes, dans les processus de changement et leur souhait d'être alignés sur le contenu et finalement dans le lien entre discours de déviance et conduite d'un changement radical.

Le premier point qui appelle à un commentaire sur la recherche de cohérence concerne les contenus du changement. Nous avons vu que le NWoW était un concept polysémique dont les contours sont plutôt flous (Ajzen, et al., 2015), néanmoins, le modèle du Ministère est une combinaison de concepts, de principes, de dispositifs et de pratiques qui présente un caractère novateur du fait de sa combinaison originale. Cette combinaison n'est pas neutre et le premier élément à mettre en avant est la volonté de cohérence des différents éléments du contenu dans le chef des porteurs du projet. L'articulation de dispositifs et d'objectifs à atteindre n'est pas un hasard mais le fruit d'une construction conceptuelle dès l'origine du projet qui lui servira de fil rouge tout au long de son développement.

Ceci est important car les dirigeants tiennent à proposer un changement qui fait sens. De ce fait, la cohérence doit se retrouver dans les différentes facettes du changement (culture organisationnelle, unification du Ministère, dispositifs organisationnels, GRH, etc.), mais aussi entre les objectifs stratégiques, les dispositifs organisationnels et, autant que possible, les pratiques. Ainsi, la centralisation en un seul lieu, avec une mise en place du Dynamic Office (DO) et le télétravail sur une moindre superficie, permettent d'unifier davantage le Ministère, de réduire les dépenses et de donner une image moderne de l'administration. Le DO, le télétravail et

la suppression du pointage conduisent inévitablement à l'autonomisation et à une certaine responsabilisation des agents, et donc au changement de la culture organisationnelle. Le travail à distance et l'autonomisation des agents impliquent une autre organisation du travail et un rôle de chef différent, etc.

À ce niveau, les principes que revendiquent les initiateurs du projet et qui sont inspirés du NMP tentent aussi d'être cohérents avec le modèle présenté. De plus, les porteurs du projet au sein du Ministère non seulement se revendiquent de ces principes (institutionnalisés) issus du NMP mais prétendent aussi en être les meilleurs représentants. La cohérence des contenus est donc primordiale. Nous noterons au passage que les finalités du NWoW s'inscrivent à merveille dans celles issues du NMP (voir encadré). Quand elles ne sont pas les mêmes, elles se rejoignent sur beaucoup d'aspects.

Quand le NWoW s'inscrit dans le NPM

La présentation conceptuelle du contenu du changement que nous étudions (le NWoW) ne peut manquer de montrer un certain nombre de liens qui le rapprochent des principes idéologiques prônés par le NMP ou ses mises en pratique dans diverses réformes. Il nous semble relevant d'en pointer les principales dimensions.

Selon Diefenbach (2009), le NMP est un ensemble de déclarations d'hypothèses et de valeurs qui portent sur la façon dont les organisations du secteur public devraient être structurées, organisées et gérées et dont, d'une manière similaire à celle des affaires, elles devraient fonctionner. Le NMP a particulièrement en Belgique, conduit à des réformes qui ont touché l'organisation du travail des administrations publiques et la gestion des ressources humaines (De Visscher, 2004).

Le NWoW pour sa part est une nouvelle forme d'organisation du travail et un mix organisationnel particulier.

Les formes d'organisation du travail prônées par le NWoW pourraient ainsi correspondre à ce que les idéologues ou les réformistes du NMP attendent des administrations publiques, tout du moins en termes d'approche organisationnelle.

Nous nous penchons tout d'abord sur les principales finalités de l'introduction d'une forme d'organisation du travail inspirée du NWoW. On trouve parmi les motivations de l'introduction du NWoW, la recherche d'une amélioration de la performance de l'organisation (Ajzen et al., 2015) avec des effets attendus tels que des gains en termes de satisfaction des travailleurs, de productivité, de diminution des coûts. Autant d'éléments qui peuvent aisément s'inscrire dans la recherche de performance et d'efficacité du NMP (Huron, 2017 ; Pollitt et Bouckaert, 2011).

Ensuite, nous regardons quelques principes d'organisation du travail qui sont soutenus par le NWoW. Nous pouvons particulièrement pointer que cette forme d'organisation du travail encourage l'autonomie du travailleur, voire l'autogestion (Houtkamp et al., 2010 ; Brummelhuis et al., 2011), ceci en lien avec une incitation à la prise de responsabilité du travailleur (Devos et al, 2005).

En outre, parmi les défauts du modèle bureaucratique que le NMP est censé résoudre, on trouve le manque de flexibilité et de réactivité menant à un service de piètre qualité et à une inefficience issue d'un focus sur les processus plutôt que sur les résultats (Alford et Hughes, 2008). Ceci rejoint avec bonheur le souhait de relation du travail flexible dans le NWoW (Houtkamp et al., 2010) tout comme la flexibilité du travail (Peters et al., 2014). Dans la même tendance, dans le NWoW est constatée une évolution du rôle de l'encadrement en termes de contrôle. Les tâches de contrôle ont tendance à se réduire et pour évoluer vers davantage de contrôles des résultats (Kemps, 2013 ; Baane et al., 2010).

Finalement, nous mettons en avant, que certains auteurs voient le NWoW comme de nouvelles pratiques qui sont en rupture avec la forme hiérarchique et taylorienne héritée du modèle bureaucratique (Ajzen et al., 2015). Ce qui

rejoint un des fondements du NMP qui a émergé comme critique des règles de l'administration bureaucratique (Bezes, 2005), en réaction à ses défauts putatifs (Göransson et Rondeau, 2013).

Conclusion

Il semble clair que les formes d'organisation du travail inspirées du NWoW rejoignent certaines considérations du NMP comme la recherche d'efficience ou de performance. Elles semblent en outre apporter des évolutions qui éloignent le modèle organisationnel des rigidités bureaucratiques en apportant flexibilité, orientation résultats et principes de contrôles fort différents, voire totalement opposés au fonctionnement hiérarchique entraînant une subordination et un contrôle du modèle wébérien (1921). La prise de responsabilité et d'initiative du travailleur dans le NWoW est également d'une autre nature que ce que la bureaucratie, par sa forme organisationnelle ordonnée, prévisible et légale recommande (Wéber, 1921). L'autonomie du travailleur, voire son autogestion sont aussi fort éloignées d'un fonctionnement sur base de règles générales, préétablies et connues de tous (Wéber, 1921). Ceci est bien confirmé par Ajzen et ses collègues (Ajzen et al., 2015).

Le NWoW propose donc bien un modèle organisationnel qui rencontre au moins un certain nombre d'objectifs du NMP tel que l'amélioration de l'efficacité de l'action, l'amélioration de l'efficience et la responsabilisation (Pichault et Schoenaers, 2012).

Enfin, il nous faut à présent reconnaître que si le modèle défini par le Ministère présente une certaine cohérence dans ses principes et dispositifs, plus on se dirige vers les pratiques effectives et leur mise en œuvre, plus cette cohérence s'étiolle de façon significative.

Il semble que pour enrôler des acteurs dans un changement radical, la cohérence mobilisée est un outil qui semble nécessaire car elle permet de donner au projet de changement une légitimité morale (ce projet est « la bonne chose à faire »). Cette cohérence a été rencontrée, dans une certaine mesure, sur le terrain.

Par contre, si la cohérence doit être un outil pour conduire tous les acteurs internes du Ministère vers une même organisation du travail, force est de constater que cela n'est pas devenu une réalité. La multiplicité des pratiques hétérogènes après sept ans de changement présente une incohérence importante, et ce, malgré de réels efforts pour tenter de mettre en cohérence les discours et la réalité de terrain, notamment en termes de règles et de dispositifs. Ainsi, la tentative de mise en cohérence n'a atteint que partiellement le niveau des pratiques. À ce niveau, le résultat du changement, s'il est en cohérence au niveau des principes (par exemple l'autonomisation) et des dispositifs (par exemple le télétravail ou le DO), les pratiques dans leur hétérogénéité sont loin d'être en cohérence avec l'idéal attendu. Naturellement, le souhait de cohérence à l'aube d'un projet n'est pas le seul élément qui conduit (ou non) le changement vers les pratiques cohérentes escomptées.

Si la cohérence du contenu est un point important dans le changement organisationnel, la façon dont ces contenus sont en phase avec les contextes est aussi importante. Il semble que cette concordance entre le projet et les pressions issues des contextes était plutôt présente au moment du lancement et de la préparation du projet : un contexte post-Copernic encore demandeur de davantage de mise en œuvre de certains principes issus du NMP, des tensions budgétaires que le projet va contribuer à résoudre, des craintes d'un marché du travail difficile pour les administrations que le projet va complètement faire disparaître. Ceci sans compter une certaine

unification du Ministère qui va se mobiliser pendant des années vers un objectif commun et des ambitions pour les dirigeants que le projet va permettre de combler.

Finalement, la cohérence des processus avec le contenu du changement dans le contexte est notre dernier point d'attention de cette section.

Le premier élément à ce niveau concerne la communication lors de la mise en œuvre du changement au sein du Ministère. Cette dernière est fréquente et se réalise souvent dans une logique de « théorisation », afin d'enrôler divers acteurs dans l'alliance pour le changement. À ce niveau aussi, la cohérence est plus que jamais de mise pour les porteurs du projet de changement. Les discours et présentations des porte-parole du projet sont démonstratifs dans le sens du changement et de sa cohérence. Notamment : « pour être un employeur attractif, vous devez être une administration moderne et pour cela, notre modèle tient vraiment la route ! ». Il est donc nécessaire, selon les porteurs du projet, d'aller dans ce sens.

Bien sûr, la logique de communication, dans une logique de théorisation, reste plutôt à un niveau général, abstrait et simplifié (Tolbert et al., 1996). Dans cette communication, la présentation d'un échec organisationnel que le changement proposé solutionne ainsi que les déviations des conventions antérieures et la justification de l'innovation sont développées. La théorisation n'est autre qu'un discours de mise en cohérence d'un échec avec une histoire qui raconte une solution. Et les fondateurs qui communiquent des histoires cohérentes et sans contradiction concernant leur projet de changement vont davantage gagner en légitimité (Fischer, 1985). Ceci rejoint d'ailleurs l'approche « déviante » du leader du Ministère et la mise en avant de l'échec organisationnel.

iv. Légitimités cognitives

Comme Aldrich et Fiol (1994) le notent, les pionniers (entrepreneurs institutionnels) doivent normalement se construire une base de savoir qui va devoir être considérée comme valide alors qu'a priori, ils n'ont pas de source externe de validation puisqu'ils ne copient pas de modèle existant. Néanmoins, dans ce cas-ci, le Ministère a contourné le problème et sur la base d'un changement non isomorphe de pratiques, a priori sans légitimité initiale, a néanmoins mobilisé des légitimités institutionnalisées issues du NMP. Le modèle inspiré du NWoW dont les pratiques sont innovantes repose ainsi sur des principes institutionnalisés et réalise en fait une convergence isomorphe vers ses principes. Ceci a donc la particularité de s'en accaparer les légitimités cognitives dans la logique des travaux de Suchman (1995) qui a également décrit ce processus de protection de légitimité cognitive d'un projet en se conformant à des heuristiques répandues (et légitimes).

4.2.3. *Enrôlement et alliances*

Nous avons vu que l'enrôlement des acteurs au sein de l'organisation s'est passé de façon très importante et l'alliance pour le changement s'est renforcée progressivement après le bigbang et le passage aux nouveaux dispositifs organisationnels. En particulier, le travailleur a fait l'objet d'un effort d'enrôlement important tout comme, plus accessoirement les participants au projet de changement au sein du Ministère.

4.2.4. *Synthèse*

En synthèse, les éléments-clés qui ont permis la conduite de l'innovation organisationnelle à ce niveau se résument en cinq points :

- 1) Le choix particulier des acteurs sur lesquels porte l'effort d'enrôlement ;
- 2) Le développement des légitimités de trois natures différentes, de différentes manières (avec une attention sur l'intéressement direct des travailleurs, la mobilisation des pouvoirs extérieurs et l'invocation de principes institutionnalisés issus du NMP) ;
- 3) L'existence de nombreuses marges de manœuvre pour les acteurs du changement ;
- 4) Le fait de porter l'innovation organisationnelle hors de l'organisation elle-même.
- 5) La non-implication délibérée de l'autorité politique.

Le cinquième élément concerne l'autorité politique. Il s'agit ici d'une supposition mais il est possible que la non-implication de l'acteur « autorité politique », ici en l'occurrence, le Ministre de tutelle soit un facteur de succès du changement et de sa diffusion. Les leaders du Ministère ont veillé à réduire le rôle du Ministre de tutelle au minimum afin de ne pas avoir d'entraves à leur projet. Ceci sous-entend en fait que le Ministre n'aurait peut-être pas été prêt à prendre les risques d'un changement radical ou en aurait tempéré les ardeurs. Il est également fort probable que les discours d'appel à la déviance positive n'auraient peut-être pas existé en l'état.

4.3. La réforme au sein du champ organisationnel

Nous reprenons à présent les éléments essentiels quant à la façon dont le changement a été conduit au sein du champ organisationnel et pointons les principaux processus mobilisés. Ceux-ci sont présentés dans le tableau ci-après. Il faut cependant noter que, dans notre étude empirique, nous n'avons abordé ce champ que de façon limitée (l'approche du changement des leaders publics, la diffusion du NWoW et les interactions avec le Ministère). Une étude plus approfondie devrait compléter nos travaux.

Il faut tout d'abord constater que les administrations du champ organisationnel ont globalement adhéré au modèle organisationnel innovant inspiré du NWoW et développé au sein du Ministère. Ensuite, nous notons que les éléments du contexte externe et du contenu sont similaires pour les administrations du champ et le Ministère. Les « secousses » qui ont motivé le changement sont aussi présentes dans les administrations publiques. Les principes du NMP et la réforme Copernic sont également communs aux deux réseaux d'acteurs. C'est aussi le cas des quatre sources de pouvoir interdépendantes de Latour (1999). Les preuves et autres artéfacts existent et sont diffusés à tout va. Les signaux envoyés par l'opinion publique touchent de façon similaire les administrations du champ, de même que les actions de l'autorité publique.

| Processus de changement au sein du champ organisationnel | Contenus et contextes impliqués |
|---|--|
| Problématisation <ul style="list-style-type: none"> - Acteurs humains et non-humains - Edition/théorisation/ recontextualisation - Discours de déviance Intéressement - isomorphe <ul style="list-style-type: none"> - Légitimités pragmatiques - Légitimités morales - Légitimités cognitives - Marges d'adaptation (l'organisation) Enrôlement institutionnel <ul style="list-style-type: none"> - Dirigeants - Comité de Gestion - Ministres et Gouvernement - Travailleurs Alliances institutionnalisées - stabilisation | Contexte NMP Principes institutionnalisés Économies budgétaires – War for talents Contexte – Pouvoirs Preuves et acteurs non-humains Contexte – Pouvoirs Opinion publique Contexte – Pouvoirs Autorité publique Contenus : NWoW |

Tableau 14. Processus de traduction du changement dans le champ organisationnel

Les alliances avec d'autres acteurs externes (acteurs du secteur privé, presse, monde académique, etc.) sont les mêmes pour tous. Finalement, le contenu du changement est sensiblement le même tout en sachant que celui-ci n'est pas développé de façon homogène dans toutes les administrations. Certains font du Dynamic Office, d'autres pas, certains suppriment le pointage des temps de travail, d'autres pas, etc. Si nous avons observé que la mise en œuvre des dispositifs inspirés du NWoW n'est pas homogène ni simultanée dans les administrations du champ, il y a néanmoins et de façon indéniable eu enrôlement d'acteurs à ce niveau. Nous ne disposons cependant pas de tous les éléments de détail pour savoir comment cela s'est passé. Au-delà des informations disponibles et des liens parfois étroits entre le Ministère et son champ, nous pouvons néanmoins faire quelques suppositions réalistes. Celles-ci demandent, pour la plupart, néanmoins confirmation.

A l'aide de la SAR et du phénomène de traduction, nous mettons en avant les éléments-clés que nous avons identifiés. Ces éléments sont synthétisés dans le tableau ci-après.

La problématisation issue de l'entrepreneur institutionnel se retrouve dans ses discours vers les autres administrations publiques. Par des récits dramatisés, radicaux quant au changement et déviants quant à l'ordre établi, la nécessité du nouveau modèle est mise en avant. Il en est de même de ses éléments de légitimité qui sont présentés, de façon simplifiée, dans une logique de théorisation (Greenwood et al, 2002). On peut raisonnablement imaginer que ces récits ont été repris par les décideurs des autres administrations publiques du champ, par exemple, leurs dirigeants, leurs ministres, leurs comités de gestion, etc. Dans la mesure où le changement mimétique n'est pas homogène dans le champ organisationnel, nous pouvons supposer qu'une étape de re-contextualisation (Leca et al., 2006) propre à chaque contexte interne a eu lieu. On peut imaginer que certains PPO sont également similaires, comme l'organisation du travail elle-même ou certains dispositifs organisationnels.

A l'opposé des éléments que nous venons de citer, les réseaux d'acteurs mobilisés ne sont pas les mêmes. L'acteur principalement mobilisé ici dans le processus de changement isomorphe est davantage l'acteur « décideur », dirigeant d'une façon ou d'une autre les administrations. Dans un deuxième temps, d'autres acteurs ont probablement été enrôlés (travailleurs, organisations syndicales, service de GRH, etc.) mais ceci dépasse le cadre de notre étude.

En ce qui concerne les mécanismes d'intéressement, ils concernent dans un premier temps l'acteur « décideur » qui fait face à un modèle bénéficiant désormais de légitimités. Celles-ci sont pragmatiques pour l'organisation (économies budgétaires, productivité accrue, attraction des talents, meilleure adéquation entre règles et principes stratégiques, etc.). Elles sont aussi morales grâce à la présentation de multiples preuves que le changement est la bonne chose à faire. Le support de l'opinion publique, de l'autorité publique et l'adhésion de certains autres acteurs externes au Ministère confirment cette légitimité morale. Finalement, les principes institutionnalisés sous-jacents au modèle organisationnel inspiré du NMP sont les mêmes pour toutes les administrations publiques fédérales belges et confèrent une légitimité cognitive.

Des marges d'adaptation (au sens d'Akrich et al., 2002) sont aussi possibles pour l'organisation puisque le modèle innovant peut être ajusté aux réalités propres de chaque administration.

Ensuite, l'enrôlement des acteurs se fait dans une logique de convergence mimétique institutionnelle et de changement isomorphique. Les acteurs décideurs, à tout le moins, sont enrôlés et initient le changement et la mise en place de dispositifs organisationnels.

Finalement, l'alliance pour le changement est très large et tendra à se stabiliser lorsque les administrations du champ auront répondu aux pressions isomorphiques et acquis la légitimité que les structures institutionnalisées apportent.

En synthèse, les éléments-clés du changement isomorphique dans les administrations publiques fédérales belges se trouvent essentiellement à deux niveaux. Tout d'abord, ils se retrouvent au niveau du discours, essentiellement en provenance du Ministère, qui vante dans une logique de traduction, les bienfaits du nouveau modèle. Une approche dramatisée rend le discours plus audible. Toute une série de « preuves » supportent le modèle innovant et tant l'opinion publique que l'autorité publique ainsi que quelques autres acteurs externes montrent des signes de support du modèle.

Ils se trouvent ensuite au niveau des légitimités accordées au modèle nouvellement institutionnalisé. Celles-ci sont un élément-clé et reposent sur une certaine apparence de succès au sein du Ministère.

4.4. Modélisation du processus de réforme organisationnelle dans l'administration publique initiée par un leader public

4.4.1. Un modèle à trois étapes

Nous avons observé que dès l'introduction de l'innovation organisationnelle au sein de l'administration pionnière, des interactions ont lieu avec l'environnement de cette administration. Ceci n'est pas une chose à laquelle nous nous attendions a priori pour un changement somme toute interne. Il n'en demeure pas moins que des acteurs externes sont impliqués dans le changement au sein du Ministère et que ceci est une étape spécifique qui prépare l'émergence du changement hors de ce dernier et initie la réforme dans les administrations publiques. Dans le changement que nous avons analysé, nous avons donc initialement une phase de changement dans une seule administration pionnière. Ensuite, nous avons une phase d'interaction entre cette administration pionnière et son environnement (champ organisationnel mais aussi opinion publique, autorité publique, autres acteurs alliés, etc.). Dans une troisième et dernière phase, nous avons la diffusion isomorphique du nouveau modèle dans le champ organisationnel. Nous avons constaté que ces phases ne sont pas séquentielles mais qu'elles s'imbriquent les unes dans les autres. La phase de changement dans l'organisation pionnière n'est en fait pas terminée alors que le champ organisationnel initie son changement plusieurs années après. Le changement dans le champ organisationnel commence à s'initier dès le moment où le modèle innovant montre ses légitimités naissantes.

Afin de mettre en avant les phases de ces changements, nous présentons maintenant un modèle conceptuel en trois phases d'innovation organisationnelle et de diffusion institutionnelle :

- La première phase concerne l'introduction de l'innovation dans l'organisation pionnière suite à des pressions ou secousses externes (Greenwood et al, 2002). Processus de traduction et jeux d'acteurs jouent à plein temps mais aussi l'implication des sources de pouvoir décrites par Latour (1999). Le tableau de la section 4.1. précédente en fait la synthèse. De ce fait, le processus de changement mobilise des acteurs externes à l'organisation elle-même. Une façon de mobiliser le monde extérieur se trouve dans les discours des leaders de l'organisation pionnière, ceux-ci pouvant revêtir un caractère radical face au changement et déviant face à l'ordre établi. Ces discours présentent de ce fait une face dramatique (a fortiori dans le monde des administrations publiques).
- La seconde phase met en avant les interactions entre l'organisation pionnière et son environnement. Certains acteurs internes à l'organisation pionnière tentent d'enrôler des acteurs externes. Le champ organisationnel est confronté à une innovation qui montre des preuves de succès. Le nouveau modèle est sorti de son contexte (dé-contextualisation, Leca et al. 2006) et présenté dans un exercice de théorisation (Greenwood et al, 2002). Des récits se propagent et expliquent comment l'innovation résout les problèmes des organisations du champ (preuves). La rupture avec le passé semble nécessaire. Nous revenons sur cette phase dans la section suivante.

- Dans une troisième phase, le nouveau modèle organisationnel se diffuse dans une logique isomorphique. De nouveaux phénomènes de traduction sont exercés. Des acteurs clés des organisations du champ sont enrôlés dans l’alliance pour le changement et initient leur mimétisme avec le concours des quatre sources de pouvoir. Le modèle s’institutionnalise et le changement émerge dans les organisations selon des formes re-contextualisées. Finalement, le changement a lieu dans l’organisation pionnière mais aussi dans son champ organisationnel. La synthèse des conditions de changement observées à ce niveau est reprise dans le tableau de la section 4.2. ci-avant.

Une phase d’innovation organisationnelle dans l’organisation pionnière

Développement d’une solution locale du fait de secousses externes (Greenwood et al, 2002)

Traduction et tentatives de lier le réseau interne aux quatre sources de pouvoir (Callon et al., 1981 ; Latour, 1999)

Discours du leader sur le changement et sur la règle organisationnelle (TRS, Reynaud, 1997)

Une phase de pré-institutionnalisation et diverses interactions entre l’organisation pionnière et son environnement

Discours de déviance du cadre organisationnel existant – audibilité externe à l’organisation pionnière

Théorisation (Greenwood et al., 2002) et récits (Sahlin-Andersson, 1996) : intelligibilité et cohérence

Discours de dé-contextualisation / re-contextualisation du modèle organisationnel dans les autres organisations du champ (Leca et al., 2006) : adaptabilité

Tentative d’enrôler dans l’alliance pour le changement d’autres organisations du champ (problématisation, intéressement, etc.)

Tentative de lier le(s) réseau(x) (interne et externe) aux quatre sources de pouvoir (alliés, opinion publique, preuves scientifiques et autorité publique)

Une phase d’institutionnalisation avec la diffusion dans le champ organisationnel

Enrôlement des dirigeants des autres administrations du champ organisationnel

Support de l’opinion publique, de l’autorité publique et d’autres alliés

Diffusion, traduction et réinstitutionnalisation (Greenwood et al, 2002) – changement organisationnel re-contextualisé.

Tableau 15. Modélisation du processus d’innovation organisationnelle et sa diffusion

4.4.2. Une étape d'interaction entre l'administration pionnière et son environnement

Il s'agit ici de développer davantage cette étape qui met en avant les interactions entre l'organisation pionnière et son environnement. Il s'agit d'une phase de pré-institutionnalisation.

i. Des discours portés hors de l'organisation pionnière

Nous venons de faire la synthèse des conditions qui ont soutenu l'innovation organisationnelle au sein du Ministère. Néanmoins, pour « exporter » le modèle organisationnel et arriver à une réforme des administrations fédérales publiques belges, il ne faut pas « réussir » un changement dans l'administration pionnière (peu importe ce que « réussir un changement » veut dire) ; ce qu'il faut c'est, d'une part, montrer des preuves que le changement soit « réussi » et, d'autre part, qu'il offre une certaine légitimité. Ceci ne signifie donc pas que le changement se soit passé comme prévu, que c'est un succès ou que les éléments qui permettent de construire ces légitimités soient l'expression de la réalité du terrain. Nous avons vu néanmoins que la réalité est naturellement beaucoup plus complexe.

Les discours de leaders publics du Ministère sont donc essentiels à ce niveau. En principe, ces derniers doivent reposer sur des faits (certains faits) et être crédibles. Ils devront reposer sur des preuves (voir infra) et être appuyés par de nombreux acteurs (tels que les sources externes de pouvoir de Latour, 1999, voir infra).

A côté de cela, les discours doivent être audibles. La façon que les dirigeants du Ministère ont choisi pour accroître leur audience est la dramatisation (Sahlin-Andersson, 1996). Elle se trouve dans leur approche radicale du changement et dans leur approche « déviante » à la règle et à l'ordre établi.

Ils doivent aussi être intelligibles, c'est-à-dire qu'ils doivent être simples et clairs pour leur audience. Une logique de théorisation semble ainsi nécessaire.

Idéalement, les discours doivent être décontextualisés pour permettre aux acteurs interpellés de les insérer dans leur propre contexte dans une étape re-contextualisation. Divers exercices de re-contextualisation (Leca et al., 2006) sont réalisés dans un deuxième temps dans le champ organisationnel.

ii. Tentative d'enrôler dans l'alliance pour le changement d'autres organisations du champ (problématisation, intéressement, etc.)

Afin d'élargir l'alliance pour le changement, les leaders du Ministère ont initié des tentatives d'enrôlement d'acteurs externes. Les légitimités mobilisées par l'entrepreneur institutionnel sont de trois ordres déjà présentés. L'objectif est de montrer que le changement proposé résout effectivement les problèmes (« secousses ») non seulement de l'organisation pionnière mais aussi des autres. Le succès apparent de l'innovation au sein du Ministère en est un élément essentiel.

En effet, les succès internes réalisés ou présentés comme tels ont servi de levier à la promotion des bienfaits du modèle. Et les succès externes (publications dans la presse, obtention de prix, etc.) renforcent à leur tour la légitimité du changement à l'intérieur de l'organisation. Les dimensions de NMP sont communes à tout le champ et ses acteurs.

iii. Tentative de lier le(s) réseau(x) (interne et externe) aux quatre sources externes de pouvoir

Dans notre étude de cas, les sources de pouvoir que sont l'opinion publique, l'autorité publique et d'autres alliés (tels que les médias, des politiciens ou d'autres acteurs de la vie socio-économique) montrent des signes en faveur du changement. Ces supports ont un impact réel sur les faiseurs de décisions du champ organisationnel (Young et al, 2010).

La recherche de sensibilisation de l'opinion publique a donc concentré des efforts importants des porteurs du projet sur une longue période, avec pour résultat un succès plus grand qu'espéré et, comme nous l'avons vu, l'institutionnalisation du modèle développé et promu. La communication vers l'extérieur du Ministère est passée par des interviews dans la presse générale et spécialisée, des conférences, un nombre impressionnant de visites de leurs locaux (depuis 2007 et toujours en 2017 !), la nomination du Président comme manager public de l'année (2007), des présentations dans les collèges des dirigeants d'administration, des groupes de travail transversaux, etc.

Les preuves, que nous avons déjà évoquées, sont un élément essentiel de la construction de certaines légitimités du projet de changement radical au sein du Ministère.

4.5. Quelle autonomie pour le leader public dans ce modèle ?

Nous avons vu les éléments qui conduisent à la réforme organisationnelle radicale et institutionnalisée, avec le processus de changement au sein de l'organisation pionnière, une phase d'interaction entre organisation pionnière et le reste des administrations du champ et le processus de changement au sein du champ organisationnel.

Nous abordons maintenant les éléments qui font que la réforme a eu lieu à l'initiative d'un leader public alors qu'en principe ce type de réforme est plutôt imposé par l'autorité politique. Nous souhaitons voir de quelle autonomie a bénéficié le leader public pour initier et conduire à une réforme organisationnelle publique par rapport à l'autorité politique qui a selon la littérature la gestion stratégique dans ses attributions.

Tout comme dans les chapitres précédents, nous scindons notre analyse en deux parties : celle au sein du Ministère et celle hors de celui-ci. Le fait que l'innovation se soit développée dans l'administration pionnière est une condition de sa diffusion dans le reste des administrations de ce niveau. Nous terminons avec l'autonomie du leader de service public dans la phase d'interaction entre l'administration pionnière et environnement. Nous avons déjà évoqué que l'autonomie du leader d'une administration est en principe nulle dans les autres administrations qu'il ne dirige pas et où il n'est, en principe, pas présent.

4.5.1. Autonomie du leader public sein de l'organisation pionnière

Le changement au sein de l'organisation est un changement plutôt banal. L'organisation du travail, pour autant qu'elle s'inscrive dans le cadre des réglementations en cours relève, en principe, plutôt de la gestion opérationnelle des administrations et donc de la compétence du Président exécutif des ministères. Le Ministre doit assurément valider certaines décisions mais ceci est plutôt pro forma. Ceci est d'autant plus vrai que le modèle inspiré du NWoW ne touche pas aux structures et à l'organigramme existant. Le cadre juridique permet de ne pas enregistrer son temps de travail, le télétravail est une disposition prévue par une loi (relativement ancienne), l'organisation physique de l'espace de travail est excessive. Les avantages octroyés au personnel sont aussi de la compétence du Président exécutif, de même que le règlement de travail.

Si on regarde le processus de traduction, à peu près tous ses éléments se trouvent dans la marge d'autonomie du leader public. Au niveau des aspects discursifs, montrer l'échec (relatif) du modèle existant ou proposer une nouvelle organisation du travail qui s'insère dans des principes de performance et d'efficacité pourra difficilement être critiqué par une autorité politique.

Le niveau de la gestion du projet lui-même est une compétence opérationnelle du leader public.

En fait, le leader public du Ministère joue constamment dans sa marge de régulation conjointe face à l'autorité ministérielle. Seul l'appel à la déviance de l'ordre établi et donc des règles en place sort de la marge d'autonomie habituelle qu'on peut attendre d'un leader public en Belgique

fédérale. A ce niveau, il tend à dépasser cette marge de régulation conjointe lorsqu'il évoque des discours de déviance positive. Et dans ce cas-là, s'il joue hors de sa marge de régulation conjointe, il sait que l'exercice de la contrainte ne se fera probablement pas. Ou tout du moins il en prend le risque. Evidemment, les difficultés d'hybridation entre NMP et le reste de bureaucratie wébérienne sont un problème généralisé, comme nous l'avons observé auprès des leaders publics rencontrés. De plus, les principes issus du NMP mis en avant pour motiver la déviance sont institutionnalisés et très difficilement critiquables. Ces deux éléments relativisent la hauteur du risque du leader dans son approche déviante.

En ce qui concerne les éléments d'intéressement et de construction de légitimités, il s'agit soit de tâches opérationnelles (promouvoir le télétravail ou installer du DO) ou des tâches de communication (mobilisation de principes institutionnalisés, invocation de preuves, récits d'évangélisation, etc.) dans une marge d'autonomie acceptable ou acceptée.

La stratégie volontaire de construire une cohérence contextes (internes et externes) - contenus - processus relève aussi d'une logique opérationnelle, même si elle est cruciale dans le changement étudié.

La stratégie de tentative d'enrôlement (réussie) des travailleurs relève finalement totalement de la sphère d'influence du leader public.

En conclusion, hormis une partie des discours du leader public dans sa volonté de conduire l'adoption de l'innovation inspirée du NWoW dépasse légèrement (et avec un contexte lui donnant des circonstances atténuantes et un risque réduit) le cadre d'autonomie du leader public.

Le processus de changement s'est ainsi tout à fait inscrit dans la marge d'autonomie du leader public du Public Service Bargain (Hood, 2002) classique tout en exploitant les contextes (belges) et les contenus dans une cohérence générale.

Voyons maintenant ce qu'il en est au niveau de l'interaction du leader public avec son environnement.

4.5.2. Autonomie du leader public dans son interaction avec son environnement

Nous avons vu que le leader du Ministère est en interaction avec son environnement à quatre niveaux principaux : les administrations du champ organisationnel, l'opinion publique, l'autorité publique et divers alliés externes.

Il développe dans une phase de pré-institutionnalisation diverses interactions :

- Des discours dramatisés prônant le changement radical et la déviance de l'ordre établi
- Des discours de théorisation conduisant à une dé-contextualisation du modèle organisationnel

- Des discours mettant en avant le succès du modèle et les légitimités qu'il a acquises (et des preuves)
- Des tentatives de lier à son alliance pour le changement les sources extérieures de pouvoir (Latour, 1999)

On peut dire qu'il ne fait pas grand-chose sinon promouvoir son innovation. Dès le moment où cette innovation organisationnelle se fait, sincèrement, dans une logique d'efficacité, de résultats pour les usagers, de satisfaction du personnel, il y a peu de chance que quelqu'un considère qu'il sort de son rôle de leader public. Et personne ne l'a fait. Il va de soi que si ces conditions, essentiellement discursives ou tout du moins de communication ne s'étaient pas exprimées, il n'y aurait pas eu de mouvement réformateur. Mais au-delà de cela, la diffusion réformatrice du modèle organisationnel inspiré du NWoW ne relève que de la diffusion mimétique et la convergence isomorphique. Les administrations publiques fédérales belges, parfois poussées par leurs ministres de tutelle, ont choisi d'opérer ce changement institutionnalisé. Il n'y avait là, en principe, aucune obligation si ce n'est la recherche de conformité à un modèle très légitime et peut être le souci d'éviter de devoir justifier pourquoi on n'est pas « dedans » comme les autres. Nous sommes donc bien dans une réforme qui émerge, décidée par une multitude d'acteurs locaux et non pas d'une réforme décidée par une autorité politico-administrative centralisée (Eymeri, 2005).

Il faut également rappeler que les marges d'adaptation disponibles dans ce modèle organisationnel (donc du contenu du changement lui-même) sont telles que la re-contextualisation de celui-ci se fait probablement plutôt aisément et que ceci est également un facteur d'adhésion des organisations du champ.

4.6. Synthèse

Dans ce chapitre, nous avons présenté les conditions d'une réforme organisationnelle publique initiée par un leader de service public. Nous avons synthétisé les principaux éléments qui expliquent l'émergence du changement au sein de l'administration pionnière et de son champ organisationnel.

Nous avons ensuite présenté un modèle en trois phases de réforme organisationnelle dans l'administration publique initiée par un leader public. Ce modèle a la particularité de mettre en avant une étape d'interaction entre l'administration innovante et les autres administrations qui vont la suivre. Ce modèle est susceptible d'intégrer les tableaux de synthèse des deux premières sections de ce chapitre. Ce modèle met en fait en avant les conditions de la réforme organisationnelle que nous avons analysée à partir de l'initiative d'un leader public.

Nous évaluons pour conclure la marge d'autonomie dont le leader public a disposé pour initier et conduire ces changements. Nous avons constaté que la toute grande majorité des actions que ce leader a portées se trouve dans sa marge d'autonomie opérationnelle. Nous avons cependant noté

que dans cette marge, qui correspond à une régulation conjointe avec l'autorité politique, le leader public flirte parfois avec les limites. C'est principalement le cas lorsqu'il adopte dans ses discours une approche déviante de l'ordre organisationnel établi. Mais cette attitude ne semble pas avoir généré d'exercice de la contrainte de la part de l'autorité politique.

Partie III. Conclusions générales

1. Introduction

Un changement organisationnel radical qui touche toute l'administration publique fédérale belge n'est pas un fait banal. Ça l'est encore moins lorsque ce changement n'est pas le résultat d'une décision politique mais qu'il est initié au sein d'une administration particulière par ses leaders. L'émergence de cette innovation inspirée du New Ways of Working et, dans une certaine mesure, sa diffusion, est le phénomène que nous avons eu la chance d'étudier. Dans un premier temps, nous avons rencontré des dirigeants d'administration à un moment où ils n'avaient pas encore mis en œuvre les éléments de cette nouvelle organisation du travail et où ils exprimaient diverses approches face au changement organisationnel et à la règle. Ensuite, nous avons observé le cas de l'organisation pionnière qui a initié cette innovation organisationnelle radicale et dont le dirigeant prône le changement radical et la déviance à la règle. Finalement, nous avons analysé ce cas d'innovation organisationnelle et sa diffusion.

Notre question de recherche est :

Comment une innovation organisationnelle radicale initiée par un leader public émerge-t-elle et devient-elle la référence au sein des administrations publiques fédérales belges ?

Afin de répondre à cette question et de savoir comment le changement organisationnel radical émerge et se diffuse dans la fonction publique, nous présentons dans cette partie nos conclusions générales en quatre chapitres. Le premier rappelle les résultats principaux de nos travaux. Le second reprend nos contributions aux ensembles théoriques présentés en début de document. Il présente ensuite nos contributions managériales et termine avec les limites de notre étude et les pistes de recherche ultérieure que nous préconisons.

2. Résultats de l'étude

Nous abordons dans ce chapitre les principaux résultats de nos deux analyses. Il s'agit de mettre en avant les éléments qui ont rendu possible l'émergence et la diffusion de l'innovation organisationnelle et de GRH sous revue dans la fonction publique fédérale belge.

Nous avons constaté que le modèle organisationnel innovant inspiré du NWoW qui constitue le contenu du changement sous revue s'est initialement développé au sein d'une seule organisation. Celle-ci a initié ce changement afin de répondre localement à des tensions de ses contextes. Nous avons étudié ce changement. Ensuite, du fait de nombreuses interactions entre le Ministère et son environnement, les leaders du Ministère se sont érigés en entrepreneurs institutionnels au sein de leur champ organisationnel. Suite à un processus d'institutionnalisation que nous avons analysé, l'innovation locale s'est diffusée et le changement est devenu institutionnel. Le modèle organisationnel inspiré du NWoW et implémenté au sein du Ministère est devenu une référence que les autres organisations du champ ont imité dans une logique isomorphique.

Nous avons vu par quels processus et avec quelles influences des contextes et des contenus le changement a pu prendre forme. Nous avons vu comment un leader public a exploité son autonomie par rapport à l'autorité politique pour initier et conduire ce changement.

Nous synthétisons ici les principaux éléments des résultats observés et analysés.

Nous y présentons tout d'abord une section sur l'autonomie que le leader public dirigeant le Ministère a pu exploiter pour initier et conduire ce changement tout à fait particulier. Dans la seconde section, nous présentons la synthèse des conditions d'émergence du changement dans l'administration pionnière et dans son champ organisationnel et rappelons les processus analysés selon les trois théories complémentaires mobilisées à cette fin.

2.1. Quelle autonomie pour le leader face à un contenu du changement aussi peu orthodoxe ?

Nous avons donc étudié un changement organisationnel radical au sein de l'administration publique. Un changement organisationnel radical se caractérise par le changement de cadre qu'il engendre dans l'organisation (Demers, 1993). Le cas du Ministère et des administrations publiques fédérales belges que nous avons analysé, outre le fait d'être radical, présente diverses caractéristiques supplémentaires. Il s'agit tout d'abord d'une innovation organisationnelle. Le « modèle » conçu par ses initiateurs et mis en place au travers de dispositifs organisationnels est en effet nouveau pour la fonction publique belge en tant qu'ensemble cohérent (télétravail intensif, Dynamic office, suppression du pointage, orientation résultats, etc.) inspiré du NWoW (Taskin et al., 2013).

C'est aussi un changement dont l'initiation s'est opérée en interne, au sein même d'une organisation, ce qui semble plutôt inhabituel dans les administrations publiques, en tout cas pour

un changement de cette ampleur. Les derniers changements radicaux qui ont impacté toute l'organisation du travail et la GRH des administrations publiques remontent à la réforme Copernic, dont nous avons déjà parlé et qui fut le fruit de décisions politiques avec une implication limitée des administrations (De Visscher, 2004).

Le changement étudié est, en outre, un changement qui est initialement non isomorphique en ce sens qu'il fait l'objet d'un processus d'institutionnalisation (Greenwood et al. 2002), que nous avons analysé et dont le Ministère est l'entrepreneur institutionnel (Boxenbaum et al., 2004).

Procéder à un changement organisationnel n'est pas une chose nécessairement simple mais procéder à une innovation radicale non-isomorphique, semble encore plus complexe et incertain. Pour arriver à un tel changement qui a touché non seulement le Ministère mais aussi tout son champ organisationnel, nous avons vu que des processus particulièrement variés ont été mis en œuvre. Nous avons également vu comment le leader du Ministère a initié ce changement en restant, la plupart du temps dans ses marges de régulation conjointe, c'est-à-dire dans sa marge d'autonomie face à l'autorité publique. En effet, au sein du Ministère il s'est agi de mobiliser des processus de changement relativement opérationnels (intéressement direct, des travailleurs, construction d'un modèle organisationnel cohérent, invocation dans les discours de principes qui vont de soi dans la fonction publique, etc.). En dehors, du Ministère, le leader public entrepreneur institutionnel n'a fait « que » la promotion de son modèle innovant, le reste s'est fait tout seul par convergence isomorphique. En synthèse, nous pouvons avancer que le leader public a mis en place une combinaison de conditions pour initier une réforme organisationnelle publique. Nous avons vu que cela concerne, pour une bonne partie, du travail discursif et la mobilisation de preuves (dont certaines sont matérielles) pour faire la promotion de son modèle. Et après quelques années, les acteurs du champ organisationnel ont « acheté » ce modèle qui leur était proposé.

2.2. Les conditions de l'émergence d'une réforme publique initiée par un leader public

Nous avons vu que des processus nombreux et complexes ont été mobilisés pour faire émerger le changement d'abord au sein du Ministère, ensuite dans le champ organisationnel. A côté de cela, un certain nombre d'éléments contextuels ou de contenu du changement ont été cruciaux dans le changement.

Nous présentons l'ensemble de ces conditions dans le tableau ci-après.

| Processus de changement au sein de l'organisation pionnière | Contenus et contextes impliqués | Processus de changement au sein du champ organisationnel |
|---|---|---|
| <p>Problématisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acteurs humains et non humains - Edition/théorisation - Discours de déviance (primauté du principe sur la règle) <p>Intéressement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marges d'adaptation (pour le travailleur) - Légitimités pragmatiques (pour le travailleur et l'organisation) - Légitimités morales - Légitimités cognitives <p>Enrôlement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Travailleurs – participants au projet - Exclusion des autorités politiques, des organisations syndicales et de la ligne hiérarchique <p>Alliance réussie</p> <ul style="list-style-type: none"> - La majorité des acteurs internes | <p>Contexte</p> <p>NMP (post-Copernic) Principes institutionnalisés Économies budgétaires – War for talents Inadéquation des règles organisationnelles aux objectifs stratégiques</p> <p>Contexte – Pouvoirs</p> <p>Preuves</p> <p>Contexte – Pouvoirs</p> <p>Opinion publique</p> <p>Contexte – Pouvoirs</p> <p>Autorité publique</p> <p>Contenus</p> <p>NWoW</p> | <p>Problématisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acteurs humains et non humains - Edition/théorisation/ re-contextualisation - Discours de déviance <p>Intéressement - isomorphique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Légitimités pragmatiques (pour l'organisation) - Légitimités morales - Légitimités cognitives - Marges d'adaptation (l'organisation) <p>Enrôlement institutionnel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dirigeants - Comité de Gestion - Ministres et Gouvernement - Travailleurs <p>Alliances institutionnalisées - stabilisation</p> |

Tableau 16. Les conditions de l'émergence d'une réforme publique initiée par un leader public

Il nous a fallu pas moins de trois cadres théoriques pour aborder l'analyse des processus du changement sous revue de façon suffisamment complète à nos aspirations et comprendre comment une innovation organisationnelle émerge dans la fonction publique fédérale belge et devient la référence en la matière. Les principaux résultats de ces analyses sont développés ci-après.

2.2.1. L'approche du changement et à la règle du dirigeant public

En nous inspirant de la théorie de la régulation sociale de Reynaud (1997) et sur la base de l'exploitation de notre étude exploratoire, nous avons développé une typologie en termes d'approche du changement des dirigeants publics et l'avons mise en relation avec une typologie d'approches des dirigeants à la règle. Cette typologie, issue de notre première enquête, permet d'identifier un dirigeant au profil « radical-déviant » qui n'est autre que le dirigeant du Ministère.

L'approche « radicale-déviant » qui nous intéresse plus particulièrement développe les caractéristiques suivantes : dans son approche « radicale », le dirigeant s'oppose à certaines pratiques, à certaines règles et à certains dispositifs en place et souhaite tout simplement qu'ils changent. En tant qu'approche dominante dans un profil d'un dirigeant public, cela met en avant une volonté de changement des ensembles de règles et de dispositifs qui constituent un cadre de référence, soit un changement organisationnel radical (dans l'esprit de Demers, 1993). Le dirigeant qui développe cette approche est en conflit avec le cadre de référence et les règles et dispositifs qui le composent et incite au non-respect des règles qui ne s'inscrivent pas dans sa logique pour l'organisation. En termes de marge de manœuvre pour exprimer un éventuel changement, ce profil est le cas le plus complexe puisque la régulation conjointe ne peut en effet pas s'exprimer dans un compromis proche de la norme. Le dirigeant qui s'oppose à la règle ne va pas (ou peu) exercer de contraintes sur ce type de règle. Il laisse ainsi, en principe, la place à toute une série de pratiques déviantes (Robinson et al., 1995 ; Girin et Grosjean, 1996). Nous supposons cependant que l'intérêt du dirigeant est aussi celui de l'organisation et qu'il n'accepte que les déviations positives (Spreitzer et al., 2004). En outre, le groupe social qu'est l'organisation va également porter un jugement sur les comportements et pratiques relatifs aux règles que le dirigeant décrit (Heckert et al., 2004). Une appréciation négative des pratiques ou comportements par le groupe social peut avoir un effet limitatif pour les pratiques concernées. Bien que le cadre d'expression de pratiques nouvelles ne soit pas très délimité dans le cadre d'un dirigeant « radical-déviant » ou alors par l'édiction de principes généraux, les notions de déviance positive et d'évaluation positive donnent un minimum de cadrage aux pratiques. Dans tous les cas, la marge d'expression du changement semble grande.

2.2.2. Théories institutionnelles

Le cas que nous avons analysé a présenté la particularité d'une institutionnalisation du changement, ce qui n'est pas un fait commun. Un entrepreneur qui a développé une innovation organisationnelle locale va, comme nous l'avons étudié en mobilisant le modèle de Greenwood

et ses collègues (1993), contribuer à diffuser son innovation dans tout le champ organisationnel. Nous avons donc analysé la diffusion de cette innovation en mobilisant les théories institutionnelles. Nous avons vu que cela n'a pas manqué d'avoir divers effets sur le changement et ses processus, notamment en termes de construction de légitimités. Nous avons observé un processus de fertilisation croisée de construction de légitimités entre légitimités internes et externes à l'organisation d'une part ; entre légitimités principalement pragmatiques et légitimités morales et cognitives d'autre part.

La construction de légitimités importantes au sein de l'organisation conduit à l'émergence de pressions sociales sur les travailleurs, les chefs intermédiaires et les dirigeants du Ministère, les incitant à adhérer à l'alliance en faveur du projet de changement. Les éléments de tentative de mise en cohérence présentés précédemment relèvent également d'une logique de construction de légitimités.

L'institutionnalisation qui s'est développée dans le champ organisationnel du Ministère concerne le modèle organisationnel développé par ce dernier et inspiré du NWoW. Il s'agit d'une innovation organisationnelle qui cependant s'inspire de principes tels que l'efficacité, la recherche de performance, la flexibilité des travailleurs ou la responsabilisation de ces derniers. Ces principes, issus de l'idéologie du NMP, s'inscrivent assurément dans une logique déjà institutionnalisée. Il en découle qu'au niveau des principes, nous sommes dans une logique de changement isomorphe tandis qu'au niveau du modèle organisationnel (donc au niveau des pratiques), nous sommes dans une dynamique de changement non isomorphe. Ceci contribue à expliquer l'exploitation de légitimités préexistantes et le phénomène de fertilisation croisée que nous venons d'aborder ci-avant.

Il est important de noter que le processus d'institutionnalisation qui s'est développé au sein du champ organisationnel du Ministère a globalement suivi le modèle de Greenwood et de ses collègues (2002) de façon plutôt complète. Cependant, une différence notable a émergé : dans notre étude, les phases du modèle n'ont pas du tout été séquentielles. Elles ont été beaucoup plus intégrées les unes aux autres que dans la théorie. L'implication des acteurs externes s'est faite très tôt dans le processus, dès la finalisation du prototype, soit bien avant le changement réel au sein du Ministère. La théorisation a donc eu lieu très tôt, probablement avant la fin de la phase de préinstitutionnalisation. Il en va de même avec la phase de diffusion, qui s'est réalisée très tôt, et avec pour effet que les pressions isomorphiques du changement se sont reportées sur les acteurs du Ministère lui-même. Nous en concluons que le modèle d'institutionnalisation présenté peut assurément être nuancé quant à l'aspect très linéaire de ses phases. La réalité que nous avons observée présente une intégration bien plus subtile et complexe.

Nous notons que l'émergence de changement radical isomorphe au sein de la fonction publique et une diffusion isomorphe auprès des administrations d'un champ organisationnel vers des principes issus du NMP ne sont pas communes. En outre, les changements radicaux au

sein de la fonction publique sont en général, pour autant qu'on puisse en juger (voir Pollitt et Bouckaert, 2011), très majoritairement le fruit de décisions politiques et rarement le résultat d'initiatives au niveau des administrations même, en tout cas pour un changement aussi radical et touchant toute une fonction publique fédérale d'un État.

2.2.3. Sociologie de l'acteur-réseau

Au sein de l'organisation pionnière mais aussi en dehors de celle-ci, différents processus de changement ont permis de faire émerger le changement au sein du Ministère mais également en dehors de celui-ci. La SAR montre comment un acteur construit l'identité d'autres acteurs en essayant de faire agir ces derniers selon ses propres souhaits. L'innovation organisationnelle que nous étudions relie, par le processus de traduction, un réseau d'acteurs (et de liens entre eux) afin de construire une alliance pour le changement.

Les acteurs que nous avons observés sont humains et non humains. Nombre d'entre eux sont mobilisés et jouent un rôle dans le changement. Dans le cas étudié, la présence d'acteurs non humains est un élément important du soutien au changement.

Des acteurs non humains ont ainsi été mobilisés au sein du Ministère, tels que la mise en œuvre résolument contemporaine du Dynamic office, comme preuve vivante du succès et de la « modernité » du projet du Ministère et d'autres preuves plus ou moins tangibles du succès et de la performance des solutions proposées au travers du changement ont été apportées. Mais l'acteur non humain le plus remarquable est l'organisation du travail elle-même, comme acteur prenant part au et soutenant son propre changement. Dans notre étude de cas, nous avons ainsi constaté que le contenu du changement lui-même est une source d'actions, de contraintes et d'influences pour d'autres entités.

Nous avons également rencontré des acteurs humains internes mais aussi externes. Ceci n'était pas un élément auquel nous nous attendions dans un processus d'innovation organisationnelle qui, a priori, ne touche que l'organisation. Qui plus est, les acteurs externes ont joué un rôle clé dans le processus d'innovation, ce qui n'a pas manqué d'avoir un impact sur la diffusion du changement.

Ce qui nous semble le plus notable au niveau des acteurs humains est autant la présence d'un petit nombre d'acteurs clés que l'absence de tentatives d' enrôlement de nombreux acteurs que l'on attendait. Les travailleurs sont donc mis au centre des préoccupations pour soutenir le changement. Ils sont, avec les initiateurs du projet et les membres de la gestion de projet, les acteurs qui ont concentré les efforts d' enrôlement en interne.

En ce qui concerne les acteurs absents ou exclus des tentatives d' enrôlement ou du processus, nous noterons la mise à l'écart de la ligne hiérarchique (direction et management intermédiaire), l'absence du service de GRH et la mise sur la touche notable des organisations syndicales qui

furent contraintes à soutenir, du bout des doigts, le projet et qui n'ont pas réussi à construire de contre-alliance.

Dans les faits, les porteurs du projet de changement ont tenté de réaliser un changement organisationnel sans les « chefs », c'est-à-dire sans les membres de la direction (hormis ceux qui portaient le projet) et surtout sans l'encadrement intermédiaire. Ceci est quelque peu étonnant. Néanmoins, nous avons vu que s'ils n'ont pas été la cible d'un enrôlement particulier dans l'alliance pour le changement, ces acteurs ont néanmoins joué un rôle important dans le changement et certainement le résultat de celui-ci.

Un manque d'enrôlement ou l'absence de réel enrôlement de l'encadrement intermédiaire est en conséquence peut-être une des raisons de l'hétérogénéité des pratiques, en tout cas pour celles qui s'éloignent des normes attendues.

Par ailleurs, de façon générale, les différents éléments du processus de traduction de Callon (1986) - la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation des alliés - et ceux du modèle de Latour revisité par Young et ses collègues (Latour, 1999 ; Young et al., 2010) - les preuves scientifiques et les technologies qui en dépendent, l'autorité publique ou politique, la constitution d'alliances et l'opinion publique - ont été observés et analysés.

Nous soulignons particulièrement le caractère hors normes des mécanismes d'intéressement qui sont importants, surtout par rapport à un fonctionnement habituel d'une administration publique. On peut voir cela comme un « surcoût » que le pionnier doit payer pour combattre les résistances, les alliances existantes, les principes et structures déjà institutionnalisés, la structure de pouvoir déjà en place, etc. Dans le même esprit, la marge d'adaptation du changement, élément de processus mis en avant par Akrich et ses collègues (2002b), est particulièrement très poussée. Ceci donne lieu à des marges d'ajustement au niveau de l'organisation du travail également hors normes. Il convient de noter que l'existence de marges d'adaptation du changement est tellement importante (liées à différents facteurs présentés dans notre analyse) que la réalité du changement devient une démultiplication des cas individuels et une parcellisation de l'organisation du travail.

De façon générale, nous avons observé une phase de problématisation (au sens de Callon, 1986) plutôt réussie (hormis peut-être la sous-estimation du rôle de l'encadrement intermédiaire comme évoqué ci-avant). Dans la même logique, les tentatives d'enrôlement des acteurs identifiés comme clés ont plutôt bien fonctionné.

Les éléments de processus pourtant complexes et variés présentés nous ont montré que l'adhésion aux nouveaux dispositifs organisationnels installés par les dirigeants du Ministère s'est faite sans trop d'encombre mais que la mise en pratique du modèle organisationnel inspiré du NWoW reste différente du modèle lui-même. Le changement organisationnel au sein du Ministère est un succès dans le sens où certains acteurs en ont mobilisé d'autres pour construire

une grande alliance qui a soutenu le modèle de changement prôné par les initiateurs du projet. Cela ne signifie en aucun cas que le modèle planifié par quelques dirigeants et inspiré du NWoW est devenu réalité mais que l'organisation du travail et la GRH au sein du Ministère ont été radicalement et durablement modifiées.

De façon quelque peu surprenante, une fois le changement bien enclenché au sein de l'organisation pionnière, sa diffusion dans le champ organisationnel semble relativement simple. La phase d'interaction dans laquelle le leader du Ministère avait assurément envie de diffuser son modèle s'est essentiellement composée de discours et de mise en avant d'acteurs non humains (tels que le design du mobilier du Ministère, diverses preuves, etc.). Le modèle ainsi promu, porté par ses légitimités fraîchement acquises s'est alors diffusé parmi les organisations du champ. Celles-ci se sont engagées, incitées par les sources externes de pouvoir (Callon, 1999) mais volontairement, sur le chemin du changement organisationnel.

Cependant, la multiplicité des efforts réalisés par les porteurs de projet et le leader public met en avant la complexité pour le dirigeant d'introduire un changement organisationnel radical innovant au sein de l'administration publique.

3. Contributions théoriques

Ayant commencé cette étude par le cadre conceptuel de notre étude, il nous revient à présent d'exposer les éléments qui confirment, infirment ou nuancent les bases théoriques que nous avons mobilisées. Nous initions de la sorte ce chapitre par la validation du fait que le leader public de notre étude se trouve effectivement dans un « Public Service Bargain » classique tel que décrit par Hood (2002) dans les administrations occidentales dans une période post-NMP. Nous réalisons ceci en apportant une attention particulière à notre modèle

Ensuite, dans la même logique que celle qui a soutenu la globalité de notre travail, nous suivons ici de nouveau une structure inspirée du contextualisme en mettant tout d'abord en avant nos apports concernant le contexte du changement présentant ce qu'apporte notre analyse quant au NMP. Nous continuons ensuite avec le contenu du changement et la nouvelle forme d'organisation du travail qu'est le NWoW. Ensuite, nous nous tournons vers les processus du changement. Trois sections composent cette dimension. La première explique en quoi la double typologie que nous avons construite dans le cadre de la théorie de la régulation sociale de Reynaud (1997) participe à l'analyse du processus de changement. La deuxième section concerne les théories institutionnelles et aborde pour l'essentiel le caractère isomorphe ambigu du changement étudié, l'importance de la dimension matérielle de la phase de théorisation du modèle de Greenwood et de ses collègues (2002) et l'apport de quelques compléments à ce modèle.

Finalement, nous validons le fait que TRS, TI et SAR sont des ensembles théoriques qui sont à même de rendre opérationnelles les préconisations du méta-cadre d'analyse contextualiste de Pettigrew (1985).

3.1. Le leader public dispose-t-il des marges pour initier une réforme organisationnelle publique ?

Notre modèle de processus d'innovation organisationnelle et sa diffusion précisent les conditions d'une réforme organisationnelle dans l'administration publique initiée par un leader public. Il présente trois phases étroitement liées entre elles qui expriment le processus d'innovation organisationnelle et ensuite de diffusion institutionnelle avec une clé d'interaction entre le pionnier entrepreneur institutionnel et le champ organisationnel. Nous mettons ce modèle en relation avec les apports théoriques en matière de leadership de service public et de « Public Service Bargain » (Hood, 2002) et nous posons la question de savoir si le cas commun de PSB présenté par la littérature après le NMP (« Agency bargain – delegated – simple ») est effectivement toujours valable.

Une phase d'innovation organisationnelle dans l'organisation pionnière

Développement d'une solution locale du fait de secousses externes (Greenwood et al, 2002)

Traduction et tentatives de lier le réseau interne aux quatre sources de pouvoir (Callon et al., 1981 ; Latour, 1999)

Discours du leader sur le changement et sur la règle organisationnelle (TRS, Reynaud, 1997)

Une phase de pré-institutionnalisation et diverses interactions entre l'organisation pionnière et son environnement

Discours de déviance du cadre organisationnel existant – audibilité dans l'environnement de l'organisation pionnière

Théorisation (Greenwood et al., 2002) et récits (Sahlin-Andersson, 1996) : intelligibilité et cohérence

Discours de dé-contextualisation / re-contextualisation du modèle organisationnel dans les autres organisations du champ (Leca et al., 2006) : adaptabilité

Tentative d' enrôler dans l'alliance pour le changement d'autres organisations du champ (problématisation, intéressement, etc.)

Tentative de lier le(s) réseau(x) (interne et externe) aux quatre sources de pouvoir (alliés, opinion publique, preuves scientifiques et autorité publique)

Une phase d'institutionnalisation avec la diffusion dans le champ organisationnel

Enrôlement des dirigeants des autres administrations du champ organisationnel

Support de l'opinion publique, de l'autorité publique et d'autres alliés

Diffusion, traduction et réinstitutionnalisation (Greenwood et al, 2002) – changement organisationnel re-contextualisé.

Tableau 17. Modélisation du processus d'innovation organisationnelle et sa diffusion

En effet, ce cas présente des fonctionnaires qui ont la garantie d'une certaine autonomie en échange d'une responsabilisation sur leur erreurs et résultats. Dans ce modèle cependant, les aspects stratégiques restent auprès de l'autorité politique et la réforme organisationnelle que nous étudions ne relève, a priori, pas de la gestion opérationnelle. Nous avons cependant vu que, individuellement, les actions prises par le leader public du Ministère ne relèvent pas de la sphère stratégique. Les actions liées à notre processus d'innovation organisationnelle et sa diffusion confirment cela. Il n'en demeure pas moins qu'une réforme organisationnelle publique traverse toutes les administrations publiques belges à l'initiative d'un nombre restreint d'acteurs dirigés par un leader de service public. La réponse à notre question n'est pas simple. Il nous paraît cependant que si le leader public a dépassé sa marge d'autonomie et s'est ainsi octroyé un pouvoir dont il ne disposait en principe pas, le changement que nous avons étudié n'est assurément pas le fait d'un seul homme. Nous avons vu que de multiples acteurs au sein du Ministère mais également dans son environnement ont joué dans cette pièce. En conséquence, en aucun cas, le leader public n'aurait pu mener cette réforme seul. Il a certainement joué un rôle important et visible mais ceci ne constitue qu'une toute petite partie de ce qui a été accompli.

3.2. Contexte du changement : évolution du cadre post-NMP

De façon générale, le NWoW est un mode d'organisation du travail qui, d'une part, rompt avec les formes hiérarchiques et tayloriennes, héritées à la fois de l'ère industrielle et de la bureaucratie (Ajzen et al., 2015) et, d'autre part, s'inscrit plutôt très bien dans les logiques du NMP. Le NWoW semble ainsi être un outil de développement du NMP. Nos résultats montrent dans cette logique que certains principes issus du NMP, comme la responsabilisation du travailleur de la fonction publique ou l'autonomisation du travailleur, connaissent une certaine avancée dans leur mise en œuvre. Nos travaux tendent ainsi à confirmer la vue de Ajzen et de ses collègues (2015). Ceci est d'autant plus frappant que les éléments d'organisation du travail et de GRH sont parmi les éléments les plus caractéristiques de la réforme « Copernic » (Göransson, 2010 ; de Visscher, 2004).

Ceci est plutôt contradictoire avec l'analyse de Göransson et de sa collègue qui avancent notamment que le NMP essuie désormais de nombreuses critiques relatives tant à ses fondements qu'à sa mise en œuvre (Göransson et al., 2013). Non pas que ces critiques ne soient pas fondées, mais malgré elles, divers principes issus de l'idéologie du NMP semblent garder, en Belgique et dans la situation actuelle, de nombreux supporters.

Nous avons, en outre, vu que des principes comme la recherche de performance ou d'efficacité tendent à dépasser en importance le respect de la règle dans la conception de certains dirigeants du secteur public. Ceci ne peut qu'avoir une influence sur la façon dont la règle et l'expression de la contrainte sont appliquées. Il faut ajouter à cela le fait que l'organisation du travail telle que mise en place au sein du Ministère offre une structure qui octroie au travailleur des marges d'autonomie importantes dans l'organisation de son travail. Ce faisant, le travailleur récupère une partie de la régulation de contrôle (ce qui confirme l'analyse de Honoré, 2007) et se soustrait

à l'exercice de la contrainte concernant une multitude de règles. De ce fait, il dispose d'une marge de manœuvre très importante, ce qui le met en position de force par rapport à leur respect ou à leur déviance (positive ou non). Dans tous les cas, l'importance donnée à la règle s'amenuise, ou tout du moins, il existe un contexte qui permet une application très souple des règles organisationnelles et une primauté de certains principes qui sont mis en avant comme référence « stratégique » pour le travailleur. A titre d'exemple et dans cet esprit, Pichault et son collègue (2012, p. 125) notent notamment que dans le NMP, « la flexibilité remplace la stabilité organisationnelle et l'application stricte de la règle dans l'intérêt général doit laisser la place à l'écoute des attentes singulières des usagers ».

La mise en œuvre du modèle du Ministère inspiré de principes du NWoW, est, comme nous l'avons déjà évoqué, un pas en avant dans la mise en pratique de certaines facettes du NMP, peut-être au détriment de principes bureaucratiques historiquement davantage liés à la règle.

Dans une certaine mesure, ces constats signifient que des principes issus du NMP priment sur l'application de la règle si chère au modèle bureaucratique (Weber, 1921 ; Périac, 2015) et que la mise en œuvre du NWoW, avec son lot d'autonomie, met aussi la règle dans une position mineure ou tout du moins de faiblesse, ce qui présente également, à notre sens, un éloignement des principes issus du modèle bureaucratique.

En faisant un pas en avant vers une mise en œuvre plus poussée du NMP, la nouvelle organisation du travail au sein du Ministère semble en outre résoudre certaines hybridités liées à des conflits de normes. Un mélange de logiques (voire de paradigmes) et des conflits de normes ont émergé du terrain de notre étude exploratoire mais sont également mis en avant par divers auteurs (Emery et al., 2010 ; Van Dorpe et al., 2011). Le changement que nous observons pourrait tout à fait s'inscrire dans l'analyse de Van Dorpe et de ses collègues (2011) qui soulignent le remplacement graduel des logiques administratives antérieures tout en ne conduisant plus à une accumulation de principes et de pratiques potentiellement contradictoires dans les administrations mais en apportant une certaine forme de simplification. Serait-ce possible qu'avec la mise en œuvre du NWoW comme organisation du travail, un certain seuil ait été dépassé à ce niveau et que l'ampleur des contradictions liées aux hybridations de principes et de pratiques soit dépassée ? Une certaine cohérence serait-elle retrouvée ? Sommes-nous face à une réduction des injonctions paradoxales (Abord de Chatillon et al., 2012) et donc à une réduction des déviations positives, utilisées par les acteurs comme des moyens pour échapper aux contradictions des organisations (Babeau et Chanlat, 2008 ; Abord de Chatillon et al., 2012) ? A moins que celles-ci n'intègrent la marge de manœuvre désormais octroyée au travailleur...

3.3. Contenu du changement : quels résultats dans le NWoW ?

Le NWoW est une nouvelle forme d'organisation du travail qui recouvre des réalités très variables et dont les contours ne sont pas aisément définissables (Bijl, 2007). Le Ministère a développé son propre modèle d'organisation du travail cohérent et intégré certains principes et dispositifs de NWoW (principalement des pratiques de flexibilité du temps et de l'espace de travail, une approche du travail qui prône l'autogestion par le travailleur lui-même et son équipe, l'implication personnelle et l'autonomie encadrée).

Au sein du Ministère, le taux de travailleurs ayant intégré ce système est très important et il semble qu'un certain nombre d'effets attendus soient rencontrés : satisfaction accrue des travailleurs, gains de productivité, diminution de coûts, unification du Ministère sous un projet mobilisateur et innovant, etc. Des éléments de culture organisationnelle touchant les rôles (notamment du cadre intermédiaire), les valeurs (confiance, orientation client, etc.) et les comportements attendus des travailleurs sont également présents dans l'esprit de Taskin, (2010), de Ajzen et de ses collègues (2015) ou de Tietze (2002).

Ces éléments de culture organisationnelle associés aux éléments de conception du modèle NWoW développé au sein du Ministère sont autant d'éléments idéologiques, culturels ou politiques ayant dû être apportés par les initiateurs du changement pour modifier les contextes préexistants. Dans l'approche contextualiste de Pettigrew (1987), notre analyse confirme qu'il s'agit bien là d'éléments essentiels au processus de changement. Ceci est d'autant plus vrai que le contenu du changement lui-même (le NWoW), dans un contexte général de (post)-NMP, est lui-même composé d'une dimension culturelle forte.

À l'inverse de ce que Devos et Taskin (2005) avancent en matière d'autonomie accrue, qui serait en fait peu de choses, le cas du Ministère confère une autonomie importante à nombre de travailleurs. Par contre, notre analyse confirme une certaine forme de démission du management en même temps que le transfert des responsabilités vers les travailleurs (Devos et al., 2005). Il convient toutefois de noter que dans notre cas, il s'agit de comportements certes réguliers mais néanmoins particuliers. L'encadrement intermédiaire, comme nous l'avons vu, développe divers comportements face au nouveau modèle organisationnel et la démission en est une voie parmi d'autres.

Dans cet esprit, nos travaux confirment l'analyse d'Honoré (2007) sur l'autonomie, l'autocontrôle et le transfert d'une partie du contrôle aux travailleurs en leur donnant plus d'autonomie et de responsabilités par rapport aux résultats. Ceci, avec les conséquences que nous avons observées : parcellisation, hétérogénéité, différentes approches de la règle du chef et déviances (positives et négatives) à portée de main.

Le rôle du cadre intermédiaire a été mis en avant par Baane (2011) dans le cadre de NWoW. En particulier, l'arrivée du NWoW change beaucoup de choses pour ces derniers et leur confère

principalement des tâches plus larges et plus complexes. Nous pouvons facilement ajouter que le cadre intermédiaire est plus que jamais la courroie de transmission entre l'organisation et ses travailleurs mais aussi l'échelon qui va définir la régulation conjointe dans un contexte où le travailleur est extrêmement autonome. Son rôle s'est ainsi modifié et probablement allégé en termes quantitatifs vis-à-vis du suivi de son équipe mais n'est pas devenu moins important. Ces derniers éléments peuvent s'inscrire dans les tâches d'accompagnement du travailleur que Baane et ses collègues (2010) évoquent dans leurs travaux.

Ces deux dernières responsabilités ne sont pas nécessairement faciles à porter et nécessitent un certain ajustement chez de nombreux cadres intermédiaires au sein du Ministère et, comme nous l'avons vu, ce n'est pas toujours le cas.

3.4. Processus de changement : L'approche du changement et de la règle et la théorie de la régulation sociale

En nous inspirant de la théorie de la régulation sociale de Reynaud (1997) et sur la base de l'exploitation de notre étude liminaire, nous avons développé une typologie en termes d'approche des dirigeants publics du changement et l'avons mise en relation avec une typologie d'approches des dirigeants de la règle.

Approche « adaptateur conformiste » – Approche « légaliste »

Approche « adaptateur opportuniste » – Approche « pragmatique »

Approche « radicale » – Approche « déviante »

De ces typologies, nous avons tiré quelques attributs et enseignements. En particulier, nous mettons en avant la relation au cadre de référence, le lien avec l'approche de la règle, le type d'exercice de la contrainte et la marge d'expression du changement.

Nous avons également réalisé un schéma de synthèse des approches de dirigeants. De façon générale, l'approche du changement du dirigeant précise sa relation avec le cadre de référence qui lui est lié et présente une approche de la règle qui lui est également liée. Cette approche de la règle est observée de façon encore plus exacerbée au niveau de la règle externe. L'exercice de la contrainte à la règle est en principe déterminé par l'approche de la règle. Ensuite, l'exercice de la contrainte démontrera la marge d'expression de la règle, soit une marge d'expression des pratiques dans la règle (plus ou moins large). Nous l'avons principalement mise en avant au travers de la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1997). Cette marge s'inscrit ainsi

totalemment dans la régulation conjointe. Celle-ci est une marge d'expression du changement elle-même en phase avec la position du dirigeant en la matière.

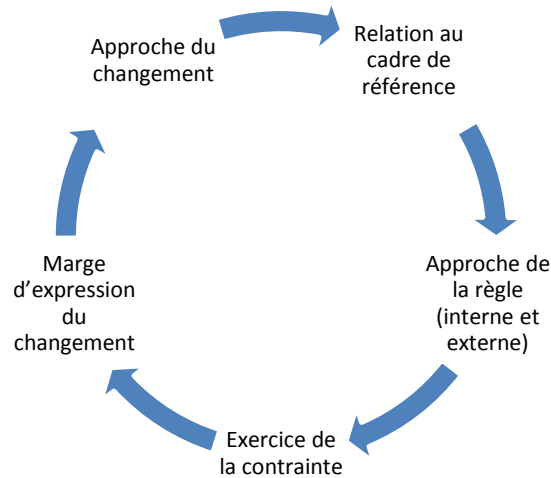


Schéma 6

Il nous faut également noter que l'utilisation de cette double typologie peut être, semble-t-il, répliquée aux différents niveaux de régulation de contrôle (tout au long de la ligne hiérarchique), pour les règles de GRH et d'organisation du travail et certainement en cas de changement radical, mais pas uniquement. Le lien de chaque binôme reste cependant à confirmer dans les différents cas de figure. Dans le cas d'innovation radicale organisationnelle qui nous occupe, un grand nombre de dispositifs mais surtout de règles nouvelles apparaissent. De ce fait, de nouveaux compromis de régulation conjointe doivent être trouvés au terme de négociations entre régulations de contrôle et régulations autonomes, ceci, aux différents niveaux de l'organisation (Reynaud, 1997). Finalement, si l'approche du dirigeant peut être répliquée à tous les niveaux de l'organisation avec trois types possibles.

L'outil que nous avons développé, s'inscrivant dans la théorie de la régulation sociale, est certainement un angle d'approche intéressant et complémentaire à d'autres dans l'analyse des processus du changement. L'approche des dirigeants ou de toute autre régulation de contrôle va contribuer à définir le changement de pratiques effectives. Notre typologie complète ainsi les résultats d'autres recherches (Pichault et al, 2012 ; Doolin, 2002 ou Arnaboldi et al., 2010) en matière de catégorisations de comportements d'acteurs, notamment de cadres intermédiaires, face au changement.

La TRS et notre typologie double sont peut-être encore davantage adaptées pour procéder à l'analyse de processus de changement organisationnel inspiré du NWoW et de principes issus du NMP. En effet, l'évolution des règles dans un tel changement est, nous l'avons vu, tout à fait spécifique. Celles-ci sont dans les faits en voie d'affaiblissement, soit qu'elles ne font plus l'objet de contraintes pour de multiples raisons (discours déviants, transfert du contrôle vers le travailleur, etc.) soit qu'elles perdent de leur importance (primauté de principes sur les règles, autonomie accrue des travailleurs, etc.). Dans un tel cadre organisationnel, les approches des acteurs en termes de régulation prennent donc une importance plus grande que par le passé et au sein des modèles préexistants.

Au niveau du travailleur, de nouvelles façons d'appliquer de nouvelles règles vont émerger, dépendant certes du travailleur lui-même, mais aussi de son chef direct. Comme nous l'avons précisé précédemment, ce dernier peut adopter l'une ou l'autre des trois typologies de notre étude : une approche « légaliste », « pragmatique » ou « déviante » à la règle. D'une façon en principe corrélée, il peut adopter une approche « adaptateur conformiste », « adaptateur opportuniste » ou « radicale » au changement. Ceci met en avant l'importance du cadre intermédiaire dans notre étude de cas qui participe de façon significative à l'émergence des pratiques, notamment au travers de son approche de la règle et du changement.

En fait, le cadre intermédiaire aide son équipe à passer au travers du changement (Balogun, 2003). Il appartient ainsi au cadre intermédiaire de se l'approprier et de le « vendre » à ses collègues (Rouleau, 2005). Il reçoit le projet de changement et doit l'implémenter avec son équipe (Balogun et Johnson, 2004), traduire le projet de changement en pratiques et en comportements de tous les jours (Balogun, 2003). Dans cet esprit, à côté de la mise en œuvre plus opérationnelle du changement, l'interprétation et le sens que le cadre donne au changement sont essentiels pour sa mise en œuvre (Balogun, 2003). L'enrôlement du cadre intermédiaire sous forme de réel engagement que nous avons évoqué précédemment, prend ici tout son sens. La façon dont celui-ci fait sens pour lui va produire la façon dont il interprète le projet de changement en actions concrètes (Balogun, 2003). Le manager intermédiaire est ainsi tant récipiendaire du changement que « metteur en œuvre » de celui-ci (Balogun et Johnson, 2004). Dans ce rôle de « leader transformationnel » (Pichault et al., 2012 ; Rouleau et Balogun, 2011 ; Balogun, 2003), notre étude confirme que selon l'approche qu'il présente à la règle et au changement, il va implémenter le changement, d'une façon ou d'une autre, dans l'esprit des consignes qu'il reçoit ou dans une autre direction plus ou moins déviante. Il va, selon la congruence du changement avec ses contextes mais aussi ses intérêts et enjeux (Pichault et al, 2012), influencer le contenu même du changement (Pichault et al, 2012, Rouleau, 2005, mais aussi Pettigrew, 1985). Dans cet esprit, un enrôlement réussi (Callon, 1986) de ces acteurs dans le projet managérial de changement aura une influence sur leur approche, sur leur interprétation du projet de changement et (surtout) de leur rôle dans celui-ci.

Comme, en outre, les interactions avec les porteurs du projet ou les dirigeants sont importantes pour les cadres intermédiaires en termes de guidance dans leurs rôles et responsabilités dans le changement (Balogun, 2003), on peut imaginer que cet acteur réclame une attention particulière de la gestion du projet, ce qui n'a pas été le cas au sein du Ministère. On peut imaginer que la façon dont l'organisation et ses dirigeants apportent le changement aux cadres intermédiaires et les enrôlent va contribuer à construire un contexte plus ou moins favorable au changement souhaité par les porteurs du projet. Le fait de n'avoir fait que peu d'accompagnement de ces cadres intermédiaires au sein du Ministère ne semble pas être une approche que recommandent Rouleau et Balogun (2011) Ceci explique peut-être aussi, à côté du fait que la marge de manœuvre pour des pratiques variées le permet, le fait que de nombreux chefs directs sont dans une logique à tout le moins pragmatique de l'application du modèle organisationnel et dans un certain nombre de cas de pratique déviante par rapport aux souhaits de la direction.

3.5.Processus de changement : théories institutionnelles

Les théories institutionnelles nous ont été d'un bon support lors de l'étude du processus de changement au sein du Ministère et de sa diffusion au sein du champ organisationnel. En particulier, l'étude des légitimités créées et invoquées nous a permis de comprendre davantage notre terrain. Néanmoins, certains éléments qui ont émergé de notre analyse n'ont que peu trouvé écho dans la littérature que nous avons consultée sur le sujet. Ceci concerne les différents niveaux d'institutionnalisation qui peuvent se présenter au cœur d'un champ institutionnel. Notre travail a en effet mis en avant l'institutionnalisation de principes et l'institutionnalisation de pratiques mais il est possible que d'autres niveaux existent. Nous avons par ailleurs constaté, outre les éléments discursifs dans le chef de l'entrepreneur institutionnel, l'importance d'éléments (d'acteurs) matériels dans le processus d'institutionnalisation sous revue, ce qui nous permet de rejoindre le constat de Leca et de ses collègues (2006) sur l'absence relative de littérature à ce sujet.

Par ailleurs, après avoir exposé le modèle de Greenwood et de ses collègues (2002) à l'épreuve des faits, nous ne pouvons que constater son application générale aux réalités de notre étude de cas. Cependant, nous lui trouvons trois éléments complémentaires qui se sont exprimés dans notre analyse.

3.5.1. Institutionnalisation de principes et de pratiques

Nous avons vu que même si quelques éléments préexistaient dans certaines organisations publiques, la combinaison de changements proposés au sein de notre étude de cas est novatrice en tant qu'ensemble global et cohérent, en tant que modèle. Ceci rejoint la définition de ce qui entre dans le NWoW comme une combinaison cohérente et intégrée de principes et de dispositifs (Kemp, 2013) - tels que pratiques de flexibilité du temps et de l'espace, etc. - (voir Taskin et Foor, 2013). Ce modèle organisationnel n'est en outre pas la réplique d'un modèle ou de structures existant(es) dans une autre organisation qui seraient mimé(es) par le Ministère. Nous

ne sommes donc pas dans une situation de changement isomorphe de pratiques (et de dispositifs) institutionnalisés. Il s'agit d'un changement qui est non isomorphe.

Par ailleurs, nous avons également vu que les principes mobilisés par les initiateurs du changement au sein du Ministère sont pour leur part probablement institutionnalisés. Il s'agit principalement de principes issus de l'idéologie du NMP tels que la recherche de performance et d'efficacité, la responsabilisation des fonctionnaires ou leur autonomisation (Giauque, 2000 ; Huron, 2017, etc.).

Nous nous trouvons donc avec un double niveau. Au niveau des principes, nous avons des éléments institutionnalisés et les dirigeants du Ministère prônent leur application plus importante : nous sommes donc dans le cas d'un changement isomorphe. Au niveau des pratiques et des dispositifs du nouveau modèle organisationnel proposé par le Ministère, nous sommes face à un modèle innovant et un changement qui est non isomorphe.

L'intérêt de la situation est la mobilisation de la légitimité des éléments institutionnalisés pour soutenir le changement et lui conférer une légitimité dont il ne dispose pas au départ (alors que le changement vise à remplacer des dispositifs et des structures qui, eux, en disposent). Ce faisant, il accapare une partie de légitimités morales et cognitives des principes institutionnalisés pour son projet.

Nous sommes donc face à un cas particulier de changement en partie isomorphe et en partie non isomorphe, ce qui en fait un cas atypique digne d'intérêt.

Cette situation concernant le contenu du changement n'a pas manqué d'avoir une influence notable sur le processus de changement. À ce niveau, nous avons ainsi constaté un processus de fertilisation croisée des légitimités construites au cours du processus de changement.

3.5.2. La mobilisation d'éléments discursifs et d'éléments matériels par l'entrepreneur institutionnel

De nos travaux d'analyse des processus du changement organisationnel radical ont émergé des acteurs non humains dont le rôle dans le changement fut loin d'être négligeable. Ces acteurs non humains ont joué un rôle dans l'enrôlement d'alliés au sein de l'organisation mais ont également supporté l'entrepreneur institutionnel dans son travail de théorisation (dans l'esprit de Greenwood et al., 2002), ceci, à côté d'éléments discursifs plus traditionnels. Pour l'opinion publique et les autres organisations du champ organisationnel, les éléments matériels sont peut-être même davantage marquants que les éléments discursifs. Le mobilier très moderne organisé dans une logique de DO et les preuves de l'adhésion, voire de la satisfaction, massive du personnel sont des acteurs non humains qui ont joué un rôle essentiel.

Nous confirmons donc le constat de Leca et de ses collègues (2006) qui regrettent l'absence de ces artefacts matériels à côté des éléments discursifs dans la plupart des recherches sur le processus d'institutionnalisation. L'étude de ces acteurs non humains dans l'analyse d'un processus de changement stratégique nous semble cependant très recommandable.

3.5.3. Éléments complémentaires au modèle de Greenwood et de ses collègues

Si le modèle de Greenwood et de ses collègues s'est révélé être un outil adapté à notre étude du processus de changement organisationnel institutionnalisé, trois éléments principaux nous semblent devoir être pris en compte.

Tout d'abord, le modèle de Greenwood ne fait pas de différence entre ce qui se passe dans l'organisation qui développe le modèle local initial et le reste du champ organisationnel. Le modèle laisse à penser qu'il n'y a pas de relation entre l'organisation pionnière et son champ, ou alors dans l'exercice de théorisation dans lequel l'entrepreneur institutionnel tente de convaincre les organisations du champ d'adhérer à son innovation.

Notre analyse de changement institutionnel nous a montré qu'il existe des interactions essentielles entre organisation pionnière et champ. Ces interactions sont observées notamment dans le fait que le processus de changement au sein du Ministère fut très long et que la diffusion du modèle en dehors de l'organisation a offert un surplus de légitimité au projet. En outre, les pressions isomorphiques créées par l'institutionnalisation du modèle pourraient contribuer à soutenir le changement, également au sein du Ministère lui-même. Ceci serait paradoxal mais tout à fait probable. En effet, l'institutionnalisation réussie d'un modèle organisationnel dans un champ a pour effet de créer des pressions isomorphiques. Puisque le projet de changement est toujours en cours de mise en œuvre au sein de l'organisation pionnière, il n'y a pas de raison que ces pressions isomorphiques ne s'exercent pas également en son sein et sur ses propres acteurs.

Par ailleurs, nous avons constaté qu'il existe des « secousses » internes et externes qui peuvent jouer le rôle d'initiateur de changement. Celles-ci peuvent être identiques pour ce qui concerne celles issues des contextes externes mais celles issues des contextes internes sont a priori spécifiques et différentes. Cet état de fait et l'existence de contextes différents peuvent avoir une influence sur le processus de changement et une éventuelle institutionnalisation.

Enfin, nous regrettons quelque peu la dimension linéaire du modèle de Greenwood et de ses collègues. En réalité, comme déjà évoqué précédemment, nous constatons clairement la juxtaposition de phases de préinstitutionnalisation, de théorisation et de diffusion, bien que parfois avec des décalages de temps. Elles ont été beaucoup plus intégrées les unes aux autres que dans la théorie.

L'implication des acteurs externes s'est faite très tôt dans le processus, dès la finalisation du prototype, soit bien avant le changement réel au sein du Ministère. La théorisation a donc eu lieu

très tôt, probablement avant la fin de la phase de préinstitutionnalisation. Il en va de même avec la phase de diffusion, qui s'est réalisée très tôt, avec pour effet que les pressions isomorphiques du changement se sont reportées sur les acteurs du Ministère lui-même. Nous en concluons que le modèle d'institutionnalisation présenté peut assurément être nuancé quant à l'aspect très linéaire de ses phases. La réalité que nous avons observée présente une intégration bien plus subtile et complexe.

Dans notre étude, les phases du modèle n'ont donc pas du tout été séquentielles. Les phases de notre propre modélisation des conditions d'une réforme organisationnelle dans l'administration publique initiée par un leader public ne le sont pas non plus dans une même logique.

3.6.Processus de changement : l'exploitation de diverses théories dans le cadre contextualiste

Nous avons vu que certains auteurs, dont Pettigrew lui-même (Pettigrew, 2012 ; Sminia, 2015), ont mis en avant qu'une faiblesse du contextualisme est d'expliquer qu'il faut analyser les processus de changement stratégique en intégrant les contextes, contenus et processus du changement au fil du temps sans apporter de méthode pour ce faire.

De par la méthode d'analyse que nous avons développée de façon inductive dans notre travail, trois théories ont été exploitées de façon satisfaisante pour analyser les processus de changement radical. Il s'agit donc de la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1997), de la sociologie de l'acteur-réseau (Callon, 1986) et des théories institutionnelles (DiMaggio et Powell, 1983).

Le présent travail apporte donc, à d'autres chercheurs, la confirmation que la combinaison « théorie de la régulation sociale, sociologie de l'acteur-réseau et théories institutionnelles » est adaptée à l'étude du changement organisationnel radical en utilisant le cadre d'analyse du contextualisme.

La sociologie de l'acteur-réseau permet d'analyser le jeu des acteurs dans leur tentative d'enrôlement et de construction d'alliances pour ou contre le changement. Elle met en avant les mécanismes mobilisés pour construire le réseau d'acteurs humains et non humains qui compose l'alliance pour (ou contre) le projet de changement.

La dimension institutionnelle offre une analyse relative aux légitimités et à l'exploitation de principes institutionnalisés. Elle met en perspective le changement isomorphique mais aussi non isomorphique dans un contexte préexistant qui lui, comporte des éléments institutionnalisés ou, à tout le moins, des éléments de légitimité. Le fait que le modèle organisationnel étudié s'institutionnalise en même temps que le changement se met en place au niveau du Ministère rend le recours au TI pratiquement obligatoire. Mais l'existence d'éléments préexistants légitimes, institutionnalisés ou relevant de principes institutionnalisés est une situation probablement courante dans les organisations.

La Théorie de la régulation sociale offre, quant à elle, une double perspective d'analyse du changement organisationnel radical. D'une part, en analysant l'approche du dirigeant à la règle (et au changement), elle permet d'appréhender l'existence éventuelle de marges d'expression du changement au sein de l'organisation ou d'analyser le jeu du dirigeant, ses aspirations et ses souhaits de changement. D'autre part, en ouvrant une perspective d'analyse des autres chefs au sein de l'organisation, elle ouvre une porte d'analyse sur la façon dont la régulation de contrôle, directement en contact avec le travailleur, va se positionner et in fine influencer la marge de régulation conjointe et donc les pratiques effectives. Ces derniers, en tant que régulation de contrôle, vont adopter une approche concernant l'innovation organisationnelle qui peut être « légaliste », « pragmatique » ou « déviante », ce qui ne peut manquer d'avoir une influence sur leur approche du changement et sur le résultat du changement organisationnel et les pratiques effectives.

4. Contributions managériales

Nous souhaitons mettre en avant deux facettes de notre recherche qui peuvent contribuer à soutenir le manager dans sa gestion du changement organisationnel, et le leader public en particulier. Le changement est un sujet important que tout manager prend en compte dans sa gestion. De nombreux managers tentent, dans une approche planificatrice, de le maîtriser, de le contrôler. En ce qui concerne le changement organisationnel, nous avons vu que son instrumentalisation souffre de limites importantes et que de nombreux acteurs entrent en jeu. Néanmoins, il est apparu que les décisions et les discours managériaux peuvent être de nature à jouer un rôle important dans la création d'un contexte propice au changement. C'est le premier point de notre contribution managériale.

Dans un deuxième temps, nous mettons en avant quelques conseils qui pourraient être donnés au promoteur d'un changement de ce type.

4.1. Instrumentalisation

Nous avons vu que le leader d'une administration est un acteur du changement organisationnel. Son approche du changement et les choix qu'il opère ont un impact sur celui-ci. La question sous-jacente à cet état de fait est donc de voir dans quelle mesure le dirigeant est un acteur qui peut instrumentaliser le changement dans le sens d'une « approche de planification » (Pichault, 2013) ; c'est-à-dire de façonner à sa guise l'organisation du travail, la gestion des ressources humaines mais aussi les aspects de culture organisationnelle qui y sont liés.

Il semble que le changement de règles afin de mettre en place de nouveaux dispositifs organisationnels est relativement facile. Néanmoins, l'édiction de règles ne garantit par la mise en pratique ou le respect de celles-ci (Reynaud, 1997 ; Girin et Grosjean, 1996) !

En outre, lorsqu'on entend instaurer de nouvelles formes d'organisation du travail, des éléments de culture organisationnelle sont particulièrement saillants, comme l'adoption de nouveaux rôles, de nouvelles valeurs, de nouveaux comportements (Taskin 2010 ; Tietze, 2002). Ces éléments sont-ils effectivement manipulables par un dirigeant dans un changement qu'il planifie ? Cette question se pose également pour d'autres facettes, telles que la construction de légitimité qui occupe une partie de nos réflexions et qui, selon certains auteurs, serait (Mercier, 2001) ou ne serait pas (Aktouf, 1990) instrumentalisable. Une bonne partie de la littérature sur le sujet et en particulier les théories que nous avons mobilisées, montrent que ce n'est pas le cas. L'analyse de nos matériaux empiriques tend à le confirmer.

Nous ne pouvons cependant pas passer à côté de l'observation selon laquelle divers processus mis en œuvre dans le changement sous revue sont des tentatives des dirigeants d'instrumentaliser certains éléments de l'organisation, en particulier : le changement lui-même, la culture d'organisation et la légitimité. Il s'agit là d'autant d'éléments qui interviennent dans ce

changement radical. Au vu du caractère extrême du changement sous revue, l'analyse que nous avons menée peut-elle éventuellement mettre en avant certains éléments nouveaux ?

En ce qui concerne le rôle des dirigeants dans le changement, il est indéniable qu'il fut présent à deux niveaux : d'une part, en initiant une réflexion sur le sujet et en décidant de certains éléments bien précis, principalement le déménagement et l'instauration des dispositifs organisationnels, d'autre part, au-delà de cela, les dirigeants sont surtout présents en tant qu'acteurs qui tentent d'entraîner d'autres acteurs dans leur façon de concevoir le changement et d'exploiter à cette fin divers mécanismes. Mais il existe, comme nous l'avons vu, d'autres acteurs de poids. Le résultat obtenu est, sur papier, un succès pour les dirigeants du Ministère (avec d'importants taux d'adhésion aux nouveaux dispositifs organisationnels tels que le télétravail), mais dans la pratique, le changement réel, celui qui a effectivement eu lieu, est une multitude de micro-organisations du travail et de GRH avec, pour certains, un alignement sur le projet managérial et pour d'autres, une véritable déviance de celui-ci. Le changement organisationnel, même s'il est radical, montre les limites de la tentative des dirigeants de l'instrumentaliser, et ce, malgré la mobilisation de mécanismes extrêmes pour conserver un espoir de contrôle.

En ce qui concerne la culture organisationnelle, cette dernière est un point important du projet de changement. Divers efforts ont été réalisés par le management pour la conduire là où ils voulaient, mais le résultat sur le terrain est, de nouveau, l'addition de mille pratiques, l'adoption de mille rôles et une adhésion variée aux valeurs. Peut-on dès lors considérer la culture organisationnelle comme un outil instrumentalisable ? Comme une variable dépendante sur laquelle les acteurs peuvent agir ? (Emery et Giaouque, 2005).

Au sein du Ministère, il est fort probable que la culture organisationnelle de l'organisation ait évolué sous la pression de différents éléments tels que les changements de dispositifs organisationnels ou l'émergence des travailleurs acquise à la cause que constitue l'équipe projet. À ce niveau, il s'est passé quelque chose, mais de nombreux travailleurs ont aussi regardé ce processus de (très) loin, avec un intérêt limité. Il y a eu une intention managériale, il y a certainement eu des changements, mais en pratique, cela reste aussi variable que difficilement mesurable. Une chose est sûre : toute l'organisation ne vibre pas à l'unisson au son de la nouvelle culture décidée par le management.

Finalement, l'instrumentalisation des légitimités est aussi quelque chose qui est contesté par divers auteurs, dont certains ont travaillé sur les théories (néo)-institutionnelles. La catégorisation que propose Suchman (1995) en trois sortes de légitimité (pragmatique, morale et cognitive) permet de ne pas tout mettre dans le même panier. La légitimité pragmatique est la plus facile à acquérir. Avec un intéressement intense des acteurs et en particulier, l'octroi d'avantages hors normes aux travailleurs, le Ministère fournit beaucoup d'efforts à ce niveau et obtient un certain succès d'adhésion à certains dispositifs.

La difficulté de construire une légitimité morale ou cognitive de façon volontaire semble pour sa part inabordable. Néanmoins, la mobilisation de connaissances existantes (Fiol et al., 1999) ou la conformité à des « heuristiques » répandues (Suchman, 1995) permet de s'approprier la légitimité de celles-ci. C'est exactement ce qu'a fait l'alliance pour le projet de changement au sein du Ministère, en mobilisant des principes issus du NMP, principes allant de soi (pour certains) et bénéficiant de légitimités (morales ou cognitives) existantes. La réconciliation de principes issus du NMP et « trop peu » appliqués sur le terrain et de certaines nouvelles pratiques organisationnelles a joué le même type de rôle.

En outre, le pari des dirigeants du Ministère de porter leur changement en dehors de l'organisation, au-delà de la notoriété personnelle que cela leur a apporté, a été un pari gagnant qui a renforcé la légitimité de leur projet dans la logique de DiMaggio et Powell (1983) ou de Tolbert et Zucker (1983). Ces derniers avancent en effet que le fait que d'autres organisations adoptent le même modèle renforce son caractère allant de soi. Il convient aussi de noter que la légitimité cognitive et morale qui supporte la philosophie du modèle développé était déjà présente chez certains acteurs et travailleurs préalablement au changement. L'initiative de pouvoir la mettre en œuvre dans la pratique est ainsi une opportunité pour ces acteurs, une opportunité fondée sur une légitimité cognitive. En ce qui concerne les autres acteurs, le temps dira s'ils adhèrent au système parce qu'ils pensent que c'est le modèle qui va de soi ou pour d'autres raisons. Les pressions isomorphiques créées par l'institutionnalisation du modèle pourraient y contribuer, également au sein du Ministère lui-même, ce qui serait paradoxal mais tout à fait probable. En effet, l'institutionnalisation réussie d'un modèle organisationnel dans un champ a pour effet de créer des pressions isomorphiques, également au sein de l'organisation pionnière entrepreneur institutionnelle et donc sur ses propres acteurs internes !

Les légitimités morales et cognitives ne se décrètent pas mais peuvent donc, dans une certaine mesure, se mobiliser. L'institutionnalisation du modèle organisationnel inspiré du NWoW va probablement au-delà des rêves des dirigeants du Ministère et n'est en aucun cas le fruit d'uniquement quelques acteurs managériaux ; néanmoins, l'histoire a montré que leurs plans ont fonctionné et ont conforté leur légitimité.

La question est de savoir si ces processus sont le fruit d'une action volontaire de la part des dirigeants ou le fruit de la conjonction d'éléments divers. Les faits nous montrent que c'est le fruit d'un mélange de tentatives managériales et d'autres éléments, mais nous trouvons le concours de circonstances peu banal.

Un élément supplémentaire qui pourrait également jouer un rôle est le fait que le projet est une réponse aux secousses et aux pressions issues de l'environnement : fin de bail, difficultés de recruter, nécessité d'économies budgétaires, contexte post-Copernic, etc. Dans ce sens, le projet de changement pourrait y avoir puisé une légitimité morale au travers de la théorisation réalisée

par les dirigeants du Ministère : c'est la bonne chose à faire et en plus, on n'a pas le choix, on doit le faire.

Il découle de ceci que le dirigeant n'est jamais le seul acteur d'un changement organisationnel. De nombreuses autres forces entrent en jeu et la tentation d'instrumentaliser le changement est probablement vaine. En conséquence, l'enjeu n'est, pour le manager, probablement pas d'instrumentaliser le changement mais de gérer la diversité d'appropriation de celui-ci.

4.2. Éléments pour la conduite d'un changement organisationnel radical

La question est à présent de préférer quelques conseils qui pourraient être donnés au promoteur d'un changement de ce type et ainsi répondre à la question : Quels sont les éléments que nous pouvons recommander au manager dans la conduite d'un changement organisationnel radical ?

Notre sentiment est qu'avant d'initier un changement organisationnel radical, il est nécessaire de bien comprendre les contextes de l'organisation. Selon le contexte interne mais aussi externe à l'organisation, certains choix seront à privilégier ou à éviter. Ceci peut par exemple avoir une influence sur le choix des acteurs sur lesquels une attention toute particulière sera portée ou comment les motivations du changement pourront être présentées. Dans le cas de notre étude, la concentration des efforts d' enrôlement s'est fait sur le travailleur et aucunement sur les organisations syndicales. Ceci n'est assurément pas à recommander dans toutes les organisations. De la même façon, un contexte externe imbibé de NMP depuis des années a pu être exploité au sein du Ministère., il nous semble que ceci est un bel exemple de prise en compte du contexte.

Ensuite, nous avons vu que le contenu lui-même du changement est aussi un élément clé. La façon dont il est apporté (avec une partie de « décontextualisation »/« recontextualisation » - Leca et al, 2006) dans une organisation peut assurément faire la différence entre une adhésion ou non à l'innovation. Naturellement, la possibilité de pouvoir adapter le contenu du changement selon les acteurs à enrôler est un atout non négligeable. Le cas d'un changement organisationnel surtout s'il est inspiré du NWoW se prête particulièrement bien à cette adaptation parce qu'elle se trouve intrinsèquement dans ce mode d'organisation. L'autonomie qui est donnée aux travailleurs au sens large leur permet d'ajuster avec souplesse l'organisation du travail, nouvelle à leur besoin. En outre, le fait qu'une marge d'autonomie soit octroyée aux travailleurs permet également une gestion de projet assez souple et participante. Le travailleur peut jouer un réel rôle dans l'organisation de son travail voire dans le contenu de celui-ci, dans la gestion de l'espace de travail et la gestion de son temps.

Evidemment, l'autonomie accrue du travailleur et la réduction du pouvoir de l'autorité de contrôle peuvent accroître le risque de déviances, pas toujours positives. Un cadrage des limites à l'autonomie nous semble un élément clé. Le contrôle des résultats nous semble « un must ». Le rôle de l'encadrement intermédiaire nous semble crucial à ce niveau tout comme son accompagnement dans un tel changement. En effet, dans le cadre de l'introduction du NWoW tel

que nous l'avons vu, le suivi de la ligne hiérarchique est un réel enjeu puisque certains chefs peuvent se sentir dépassés, souffrir, voire démissionner de leur rôle. La limite est tenue entre déléguer beaucoup et tout déléguer. Un accompagnement important et dans la durée d'un certain nombre de responsables nous semble ainsi quelque chose à considérer très sérieusement.

Dans le cadre de notre étude au sein du Ministère, le manque relatif d'actions face à la ligne hiérarchique est un élément qui nous semble plutôt étonnant. Comme nous l'avons dit antérieurement, les efforts d'engagement demandent un investissement de ressources par ailleurs limitées. Probablement qu'au sein du Ministère, alors que c'était prévu, cet acteur n'a pas pu faire l'objet de l'attention souhaitée. Il n'en demeure pas moins que nous préconisons plutôt de donner une attention importante à cet acteur. Il est probablement possible d'amener un changement organisationnel inspiré du NWoW sans impliquer la ligne hiérarchique mais, à la fin, c'est elle qui reste le garant d'un minimum de cadrage du travailleur au sein de l'organisation. Au-delà du travailleur lui-même dans une certaine autogestion, la ligne hiérarchique veille à l'existence d'une régulation de contrôle, peut-être minime (dans un esprit d'autonomisation et de responsabilisation) mais essentielle à notre sens pour défendre les intérêts de l'organisation et veiller à l'alignement de chacun face aux missions et objectifs de celle-ci.

Dans le même esprit, dans la mise en œuvre du NWoW que nous avons étudiée, une réelle menace reste l'application hétérogène voire anarchique de l'organisation du travail. Elle peut peut-être représenter un atout dans certains cas comme la stimulation d'activités créatives mais elle peut également être facteur d'inefficacité. La gestion du projet de changement mais aussi le cadrage qui est fait par la direction et la totalité de la ligne hiérarchique nous semblent des éléments clés pour apprécier et orienter les modes divers d'organisation du travail. L'autonomie a ses vertus mais, selon les besoins de l'organisation, quelques règles de base doivent, selon nous, toujours être présentes et donner le « la » de ce qui est acceptable, demandé, exigé ou exclu.

La marge d'autonomie peut également se faire exclusivement au profit du travailleur qui prend tous les avantages du système et n'en offre aucun à l'organisation (comme par exemple l'accaparement des marges de productivité). C'est ce que nous avons régulièrement observé au sein du Ministère. Le leader d'organisation doit en être conscient et opérer les choix qui lui conviennent.

Au niveau de la conduite du changement elle-même et des processus de changement, nous avons mis en avant la multiplicité des mécanismes utilisés afin d'engager suffisamment d'acteurs pour constituer une alliance solide et durable en faveur d'un changement. Ceci est probablement d'application universelle.

Dans la mesure où les ressources sont limitées, le choix des acteurs sur lesquels des efforts d'engagement vont porter nous semble fort important. Souvent, les ressources ne permettent pas de porter les efforts sur tous les acteurs. En matière d'organisation du travail, concentrer ses efforts sur les travailleurs ne semble pas un mauvais choix et la littérature managériale met

souvent en avant la nécessité d'impliquer les travailleurs dans le changement. Dans le cas présent, la nature du changement (flexibilité et autonomie offertes par le NWoW) et la possibilité d'offrir un intéressement direct important au travailleur dans un contexte de principes légitimes (car institutionnalisés) ont permis d' enrôler les travailleurs collectivement et relativement facilement. Néanmoins, les travailleurs étant parfois nombreux dans une organisation, ceci peut, dans d'autres cas, avoir un coût important en termes de ressources. Ceci pourrait expliquer, par exemple, pourquoi certains leaders ne mettent pas d'efforts importants sur l'acteur « travailleur » ou tentent d' enrôler des porte-parole, par exemple, comme les organisations syndicales.

La construction et l'invocation de légitimités importantes au sein de l'organisation nous semblent des éléments-clés de conduite du changement. Les légitimités pragmatiques sont les plus faciles à construire, mais elles ont un coût qu'il faut apprécier. Les éléments de tentative de mise en cohérence nous semblent également une nécessité dans une logique de donner de la légitimité au nouveau modèle. La mobilisation de légitimités existantes est un élément extrêmement intéressant de notre étude. Lorsque certains principes ou structures disposent d'une légitimité cognitive importante, leur invocation réaliste peut s'avérer payante. Le NMP peut apporter à ce titre un certain support. Qui en effet, aujourd'hui, ose avancer que les administrations ne doivent pas être efficaces et performantes ?

Les mécanismes d'intéressement sont importants, ils ont fait la différence dans le cas du Ministère avec néanmoins peut-être le désavantage que certains travailleurs adhèrent au système, non parce qu'ils croient que cela a du sens mais parce qu'ils y voient uniquement un avantage concret.

Finalement, des discours déviants au modèle existant pour présenter la nécessité de changement sont une possibilité. En particulier, développer ouvertement une position de déviance par rapport aux règles publiques externes à l'organisation n'a rien d'orthodoxe, ni d'habituel. Sans remettre en cause le fait que ce type d'approche a certainement joué un rôle dans la conduite du changement, nous ne pouvons qu'attirer l'attention sur le fait que ceci n'est pas sans risque pour le leader public qui reste soumis au primat de l'autorité politique.

Nous souhaitons conclure notre travail en signalant aux managers d'administration publique qui souhaiteraient mettre en œuvre un changement organisationnel inspiré du NWoW, que nous pensons que notre étude peut surtout représenter un support dans la compréhension des processus qui pourraient se réaliser dans leur organisation. Notre étude pourrait éventuellement être, mais avec une réelle prudence, une source d'inspiration de choses à faire ou à ne pas faire, pour autant que le changement envisagé fasse l'objet d'une mûre réflexion analytique concernant les contenus du changement, ses contextes et les processus qui pourraient être soutenus.

5. Limites et pistes de recherche future

Un travail de recherche, aussi poussé soit-il, présente des limites. Notre étude n'échappe pas à la règle et nous en mettons trois en avant.

Tout d'abord, il nous semble important de rappeler que notre première recherche auprès des dirigeants d'administrations publiques s'est passée à un moment donné dans le temps et que ses résultats s'en trouvent affectés. La même étude menée aujourd'hui donnerait probablement des résultats différents ou avec des nuances importantes. Ainsi, l'approche des dirigeants par rapport à la règle et au changement organisationnel a été constatée à un moment où le Ministère était en phase de maturation de son changement et où les administrations du champ préparaient leur propre mue mimétique. Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que l'envie de changer soit présente et que la transgression des règles inadaptées soit un leitmotiv récurrent. Les uns motivent leurs changements passés, les autres leurs changements à venir. Il est possible que des approches bien plus « légalistes » émergent après le changement radical plutôt qu'avant.

La seconde limite que nous souhaitons apporter est d'ordre plus méthodologique et touche aux dirigeants d'administration dont nous n'avons analysé que les discours. Bien qu'ayant une convergence nette vers un type « pragmatique » et « incrémental », il reste possible que ces discours ne soient que des vœux pieux et qu'ils ne soient suivis d'aucune action ou d'aucune décision sur le terrain ; en l'occurrence, l'expression de la contrainte est-elle réellement en relation avec les discours dans chacune des organisations ? Dans cette optique, la déviance négative n'est pas abordée. Il s'agit, d'une part, d'un choix délibéré mais également, d'autre part, d'un état de fait puisqu'aucun dirigeant n'en a fait mention.

Finalement, la dernière limite concerne le fait que notre analyse de cas se déroule en fin de processus de changement, soit quelque sept ans après l'initiation du projet de changement au sien du Ministère. Certes, cela permet d'avoir une vision globale du changement dans l'organisation et dans son champ organisationnel dans la durée, mais cela a également pour effet que nous fonctionnons, lors des entretiens, sur ce que les acteurs en ont retenu. Ceci est naturellement marqué de subjectivité, d'influences et d'intérêts personnels. Reconstruire une réalité de cette façon comporte assurément des limites qu'une étude longitudinale avec une présence du chercheur aux différentes étapes ne rencontrerait pas. A contrario, le temps a également permis aux acteurs de mûrir le changement et leur a peut-être permis de mieux en comprendre les processus en jeu.

La problématique de notre étude, composée de deux parties, est large et ouvre assurément la porte à des études complémentaires qui pourraient s'annoncer tout à fait passionnantes. Nous en présenterons deux. Tout d'abord, nous n'avons pas étudié les administrations du champ organisationnel du Ministère avec attention. Cependant, nous y avons constaté une variété de pratiques et de dispositifs avec un phasage hétérogène. Il nous semble intéressant d'étudier les

processus, contenus et contextes mobilisés dans les différents cas de figure afin d'y percevoir les chemins empruntés et les résultats obtenus.

Par ailleurs, les contenus du changement que nous avons analysés au niveau du Ministère présentent certaines caractéristiques qui sont à tout le moins radicales. Il ne serait pas inintéressant de voir comment ces contenus évoluent au fil du temps, en particulier les modes d'organisation du travail individualisés et la gestion des marges d'autonomie importantes conférées à de nombreux travailleurs.

Bibliographie

- Abord de Chatillon, E., & Desmarais, C. (2012). Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? *Agrh*, 16(0), 10.
- Ajzen, M., Donis, C., & Taskin, L. (2015). Kaléidoscope des Nouvelles Formes d'Organisation du Travail : L'instrumentalisation stupide d'un idéal collaboratif et démocratique. *Gestion 2000*, 32(3), 125.
- Akrich, M., Callon, M., Latour, B., & Monaghan, A. (2002). The Key To Success in Innovation Part I: the Art of Interesement. *International Journal of Innovation Management*, 6(2), 187–206.
- Akrich, M., Callon, M., Latour, B., & Monaghan, A. (2002). The Key To Success in Innovation Part II: the Art of Choosing Good Spokespersons. *International Journal of Innovation Management*, 6(2), 207–225.
- Aktouf, O. (1990). Le symbolisme de la culture d'entreprise. Des abus conceptuels aux leçon du terrain, dans Chanlat, J.-F. (éd), *l'individu dans l'organisation : les dimensions oubliées*, Québec, Presse de l'Université de Laval/Eska, coll « sciences de l'administration ». 553-588.
- Aktouf, O., & Chretien, M. (1987). Comment se crée une culture organisationnelle. *Revue Française de Gestion*, Novembre
- Aldrich, H. E., & Fiol, M. (1994). Fools Rush In? The Institutional Context of Industrial Creation. *Academy of Management Review*, 19(4), 645–670.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *American Review of Public Administration*, 38(2), 130–148.
- Allaire, Y., & Firsirotu, M. E. (1984). Theories of Organizational Culture. *Organization Studies*.
- Allison, G. (1983). Public and Private Management: Are they Fundamentally Alike in all Respects? In J. Perry & K. Kraemer (Eds.), *Public Management: Public and Private perspectives* (pp. 72–93). Palo Alto: Mayfield.
- Alter, N. (1993). Innovation et organisation: Deux légitimités en concurrence. *Revue Française de Sociologie*, 34(2), 175.
- Alter, N. (2000). *L'innovation ordinaire*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Alter, N. (2002). *Les logiques de l'innovation*. Paris: La Découverte.

- Anderson, C. (2010). Presenting and evaluating qualitative research. *American Journal of Pharmaceutical Education*, 74(8).
- Arnaboldi, M., & Azzone, G. (2010). Constructing performance measurement in the public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 21(4), 266–282.
- Ashforth, B. E., & Gibbs, B. W. (1990). The Double-Edge of Organizational Legitimation. *Organization Science*, 1(2), 177–194.
- Atkinson, M. M. (2011). Lindblom's lament: Incrementalism and the persistent pull of the status quo. *Policy and Society*, 30(1), 9–18.
- Auwers, T., & Van Massenhove, F. (2011). *NoVo Mise au point d'une stratégie et changement de culture au sein du Service public fédéral Sécurité sociale*.
- Auwers, T., & Van Massenhove, F. (2012). De collega's werken thuis. Lannoo Campus.
- Baane, R. (2011). Het nieuwe werken ontrafeld. *Tijdschrift Voor HRM*, 7–23.
- Baane, R., Houtkamp, P., & Knotter, M. (2010). *Het nieuwe werken ontrafeld*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Babeau, O., & Chanlat, J.-F. (2008). La transgression, une dimension oubliée de l'organisation. *Revue Française de Gestion*, 34(183), 201–219.
- Babeau, O., & Chanlat, J.-F. (2011). Déviance ordinaire , innovation et gestion : l'apport de Norbert Alter. *Revue Française de Gestion*, (210), 33–50.
- Baker, P. M. A., Bujak, K. R., & Demillo, R. (2012). The evolving university: Disruptive change and institutional innovation. *Procedia Computer Science*, 14(Dsai), 330–335.
- Balogun, J., & Johnson, G. (2004). Organizational restructuring and middle manager sensemaking. *Academy of Management Journal*, 47, 523–549.
- Barel, Y., & Frémeaux, S. (2010). Les motifs de la déviance positive. *Revue Management et Avenir*, (32), 91–107.
- Barley, S. R., & Bechky, B. A. (1994). In the Backrooms of Science: The Work of Technicians in Science Labs. *Work and Occupations*, 21(1), 85–126.
- Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies*, 18(1), 93–117.
- Baron, N. J., Dobbin, F. R., & Jennings, D. P. (1986). War and Peace : The Evolution of Modern Personnel Administration in U . S . Industry. *The American Journal of Sociology*, 92(2), 350–383.

- Baumard P., Donada C., Ibert J. et Xuereb J-M. (2014). La collecte des données et la gestion de leurs sources, in Thiétart R-A. et al., *Méthodes de Recherche en Management*, 4ème édition, Paris, Dunod, p.261-296.
- Becker, H. (1963). *Outsiders*. Boncler: The Free Press.
- Beckert, J. (1999). Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations. *Organization Studies*, 20(5), 777–799.
- Bennis, W. G. (1969). *Organizational Development: Its Nature, Origins, and Prospects*. *Organization Development* (Vol. 1).
- Bergek, A., Berggren, C., Magnusson, T., & Hobday, M. (2013). Technological discontinuities and the challenge for incumbent firms: Destruction, disruption or creative accumulation? *Research Policy*, 42(6–7), 1210–1224.
- Bertrand, Y. (1991). *Culture organisationnelle*. Québec, Presses de l'Université du Québec, Télé-université.
- Besson, P., Besson, P., & Rowe, F. (2012). Perspectives sur le phénomène de la transformation organisationnelle. *Systèmes d'Information et Management (French Journal of Management Information Systems)*, 16(1), 3–34.
- Bezes, P. (2005). Le modèle de «l'État-stratège»: Genèse d'une forme organisationnelle l'administration française. *Sociologie Du Travail*, 47(4), 431–450.
- Bezes, P. (2007). Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? *Critique Internationale*, 35(2), 9.
- Bichon, A., Dubouloz, S., & Desmarais, C. (2014). Quels sont les effets de l'hybridation de la GRH sur les pratiques de GRH ? L'exemple de la fonction publique territoriale, 1–3.
- Bijl, D. (2007). *Het nieuwe werken Inhoudsopgave*.
- Blok, M., Groenesteijn, L., Berg, C., & Vink, P. (2011). New Ways of Working: A Proposed Framework and Literature Review. In M. Robertson (Ed.), *Ergonomics and Health Aspects of Work with Computers* (pp. 3–12). Springer Berlin Heidelberg.
- Boitier, M., & Rivière, A. (2011). Changement et institutionnalisation des systèmes de contrôle de gestion : proposition d'un cadre d'analyse institutionnel enrichi. *Management & Avenir*, 45(5), 80.
- Bourgault J. (2011). Canada's Senior Public Service and the Typology of Bargains: from the Hierarchy of Senior Civil Servants to A Community of "Controlled" Entrepreneurs." *Public Policy and Administration*, 26, 2, 253-275

- Bourgault, J., & Van Dorpe, K. (2013). Managerial reforms, Public Service Bargains and top civil servant identity. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 49–70.
- Boxenbaum, E. (2005). Micro-dynamic mechanisms of translation: a double case study. *Academy of Management Proceedings*, 2005(1), D1–D6.
- Boxenbaum, E., & Battilana, J. (2004). The Innovative Capacity of Institutional Entrepreneurs: A Reconstruction of Corporate Social Responsibility. In *Symposium: Perspectives on Institutional Entrepreneurship. Academy of Management Annual Conference*. (p. 39). New Orleans.
- Bréchet J.-P., Monin P., & Saives A.-L. (2008). Légitimité, déviance et délit. *Revue Française de Gestion de Gestion*, 183.
- Bréchet, J.-P. (2008). Le regard de la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel. *Revue Française de Gestion*, 34(184), 13–34.
- Brummelhuis, T., Bakker, A., Hetland, J., & Keulemans, L. (2010). Do new ways of working foster work engagement? *Psicothema*, 24, 113–120.
- Brummelhuis, T., Halbesleben, J., & Prabhu, V. (2011). Development and validation of the New Ways of Working Scale. Paper presented at the Annual meeting of the Southern Management Association, Savannah, USA
- Burgelman, R. A. (1991). Intraorganizational Ecology of Strategy Making and Organizational Adaptation: Theory and Field Research. *Organization Science*, 2(3), 239–262.
- Burns, J.M. (1978) *Leadership*. New York : Harper Torchbooks.
- Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The management of Innovation*. 1961.
- Butterfield, R., Edwards, C., & Woodall, J. (2005). The New Public Management and Managerial Roles: the Case of the Police Sergeant. *British Journal of Management*, 16(4), 329–341.
- Callon, M. (1986). Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'année Sociologique*.
- Callon, M. (1991). Techno-economic networks and irreversibility. In J. Law (Ed.), *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination* (pp. 132–161). London: Routledge.
- Calvez, V. (2008). Leadership et déviance. *Gestion*, 33(3), 94.
- Campbell, J. (2005). Where do we stand? Common mechanisms in organizations and social movements research. In G. Davis, D. McAdam, W. Scott, & M. Zald (Eds.), *Social Movement and Organization Theory* (pp. 41–68). Cambridge: Cambridge University Press.

- Castells M. (1998). *La société en réseaux*. Paris: Dunod.
- Chanlat, J.-F., & Djabi, M. (2011). L'identification à l'organisation en période de changement radical : le cas de la SNCF. *Aims*, 1–25.
- Chênevert, D., & Dube, M. (2008). Les nouvelles formes d'organisation du travail. Le rôle des perspectives contingente et institutionnelle. *Relations Industrielles*, 63(1), 34–162.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Clarke J., Newman J., (2012). The alchemy of austerity. *Critical Social Policy*, 32, 3, 299- 319
- Conseil des Ministres de Belgique. (2010-2017). Budget de l'État, Budgets de gestion. Bruxelles
- Contrats d'Administrations collectifs des Institutions Publiques de la Sécurité sociale III. (2009). *Engagements communs spécifiques et synergies entre IPSS*.
- Contrats d'Administrations collectifs des Institutions Publiques de la Sécurité sociale IV. (2012). *Engagements communs spécifiques et synergies entre IPSS*.
- Crom, S., & Bertels, T. (1999). Change leadership: the virtues of deviance. *Leadership & Organization Development Journal*, 20(3), 162–168.
- Crozet, P., & Desmarais, C. (2004). Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation. *Politiques et Management Public*, 22(2), 55–73.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système les contraintes de l'action collective*. Points essais. Paris: Seuil.
- Czarniawska, B., & Hernes, T. (2005). *Actor-Network Theory and Organizing*. Malmö: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Czarniawska, B., & Joerges, B. (1996). Travel of ideas. In B. Czarniawska-Joerges & G. Sevón (Ed.), *Translating Organizational Change* (de Gruyter, pp. 13–48). Berlin.
- Dacin, M. T. (1997). Isomorphism in context: The power and prescription of institutional norms. *Academy of Management Journal*, 40(1), 46–81.
- De Coster, M. (1999). Sociologie du travail et gestion des ressources humaines. Bruxelles, De Boeck Université.
- De Spiegelaere, S., Gyes, G., & Van Hootegem, G. (2013). *Wat werkt van het Nieuwe Werken ?*
- de Visscher, C. (2004a). Autorités politiques et haute administration: une dichotomie repensée par la NGP? *Revue Internationale de Politique Comparée*, 11(2), 205–224.

De Visscher, C. (2004b). Les relations entre pouvoir politique et hauts fonctionnaires. *Les Politiques Sociales* 64(1—2): 33—46

de Visscher, C., & Randour, F. (2010). La réforme Copernic 10 ans après : quels changements dans les pratiques de gestion des ressources humaines dans l'administration fédérale belge ? 2. Problématique : la délégation en matière de gestion des ressources humaines et budgétaires ... leurre ou, 1–24.

Deephouse, D. L. (1996). Does Isomorphism Legitimate ?, *39(4)*, 1024–1039.

Degot, V. (1988). Projets d'entreprise : évaluation d'un instrument de changement. *Revue Française de Gestion*, Mars-Avril-Mai

Delavallée, E. (1995). Culture d'entreprise : la contribution de Herbert Simon . *Iae Paris*.

Demers C. (2003). L'entretien. In : Giordano Y. (coord), *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative*, Editions EMS, 173-210.

Demers, C. (1993a). La diffusion d'un changement radical : un processus de redéfinition et de restructuration de l'organisation. *Communication et Organisation*.

Demers, C. (1993b). *Le changement radical vu de l'intérieur : la diffusion stratégique dans les organisations complexes. Communication et Organisation* (Vol. 16). Gaëtan Morin éditeur.

Demers, C. (1999). De la gestion du changement à la capacité de changer. L'évolution de la recherche sur le changement organisationnel de 1945 à aujourd'hui. *Gestion*, 24, 131–139.

Desmarais, C. (2008). Encadrer sous contrainte dans les fonctions publiques? *Revue Française D'administration Publique*.

Devos, V., & Taskin, L. (2005). Gestion par les compétences et nouvelles formes d'organisation du temps et de l'espace. *Revue Française de Gestion*, 31(156), 93–104.

Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic “enlightenment.” *Public Administration*, 87(4), 892–909. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>

DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In *Institutional Patterns and Organizations* (pp. 3–22). <https://doi.org/103368769>

DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revisited. *American Sociological Review*.

DiMaggio, P., & Powell, W. (1991). Introduction. In P. DiMaggio & W. Powell (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 1–40). Chicago: University of Chicago Press.

- Dodge, J., Ospina, S.M. et Foldy, E.G. (2005). Integrating rigor and relevance in public administration scholarship : The contribution of narrative inquiry. *Public Administration Review* 65(3) : 286–300
- Donaldson, T., & Dunfee, T. W. (1994). Toward a unified conception of business ethics: integrative social contracts theory. *Academy of Management Review*, 19(2), 252–284.
- Doolin, B. (2002). Enterprise Discourse, Professional Identity and the Organizational Control of Hospital Clinicians. *Organization Studies*, 23(3), 369–390.
- Dowling, John, & Pfeffer, J. (1975). Organizational Legitimacy. *Pacific Sociological Review*, 18, 122–136.
- Drori, I., & Honig, B. (2013). A Process Model of Internal and External Legitimacy. *Organization Studies*, 34(3), 345–376.
- Drumaux, A., Goethals, C. (2007). De l'intention à la mise en œuvre stratégique dans l'administration fédérale belge, *Revue Politiques et management public*, vol 25, n°4, 21- 44
- Du Gay, P. (2006). Machinery of government and standards in public service: Teaching new dogs old tricks. *Economy and Society*, 35(1), 148–167.
- Du Gay, P. (2008). Without Affection or Enthusiasm' Problems of Involvement and Attachment in 'Responsive' Public Management. *Organization*, 15(3), 335–353.
- Dumez, H. (2013). Qu'est-ce qu'un cas? Et que peut-on attendre d'une étude de cas? *Libellio d'Aegis*, 9(2), 13–26.
- Dunphy, D. C., & Stace, D. A. (1988). Transformational and Coercive Strategies for Planned Organizational Change: Beyond the O.D. Model. *Organization Studies*.
- Dunphy, D., & Bryant, B. (1996). Teams : Panaceas or Prescriptions for Improved Performance. *Human Relations*, 49, 677–699.
- Edwards, P. (2007). Studying the changing world of work. In *15th International Employment Relations Association Conference*. Canterbury.
- Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14, 1989, 620-627.
- Eisenhardt, K., & Graebner, M. (2007). Theory Building From Cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25–32.
- Emery, Y. & Giauque, D. (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris, L'Harmattan.

- Emery, Y. & Martin, N. (2010). *Le service public au XXIème siècle. Identités et motivations au sein de l'après-fonctionnariat*. Paris, L'Harmattan.
- Emery, Y., & Giauque, D. (2007). *Dilemmes de la GRH publique*. (Y. Emery & D. Giauque, Eds.). Lausanne: LEP Editions.
- Emery, Y., & Martin, N. (2008). Quelle identité d'agent public aujourd'hui représentations et valeurs au sein du service public suisse. *Who Are Today's Civil Servants? Representations and Values within the Swiss Public Sector*, 127(3), 559–578.
- Erikson, K. (1964). Notes on the Sociology of Deviance. In H. Becker (Ed.), *The Other Side* (pp. 9–20). New York: The Free Press.
- Eymeri J.-M. (2005). La gouverne au miroir du néo-management public. Libres propos sur les gouvernants élus, les fonctionnaires gouvernants et l'activité gouvernante aujourd'hui. *Politiques et Management Public*, 23, 3, 1-18
- Fairclough, N. (2005). Peripheral Vision: Discourse Analysis in Organization Studies: The Case for Critical Realism. *Organization Studies*, 26(6), 915–939.
- Fed 20, (2010-2017). Benchmark fédéral. *Quelques chiffres du Télétravail du secteur Public*. Unpublished document, SPF Personnel et Organisation, Bruxelles.
- Feige, J., Kijowski, F., Côme, T., & Champagne-ardenne, U. D. R. (n.d.). La gestion des ressources humaines d'une administration déconcentrée française : un levier d'optimisation organisationnelle ?, 1–19.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Field, L. (2015). Appraising academic appraisal in the new public management university. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 37(2), 172–189.
- Finger, M. (1998). Néolibéralisme contre nouvelle gestion publique. In M. Hufty (Ed.), *La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique* (pp. 57–75). Paris/Genève : PUF/Les Nouveaux Cahiers de l'IUED.
- Fiol, C. M., Harris, D., & House, R. (1999). Charismatic leadership. Strategies for effecting social change. *The Leadership Quarterly*, 10, 449–482.
- Fisher, W. (1985). The narrative paradigm: An elaboration. *Communication Monographs*, 52, 347–367.
- Fligstein, N. (1990). *The Transformation of Corporate Control*. *Academy of Management Review*. Cambridge: Harvard University Press.

- Fligstein, N. (1997). Social Skill and Institutional Theory. *American Behavioral Scientist*, 40(4), 397–405.
- Fligstein, N. (2013). Understanding stability and change in fields. *Research in Organizational Behavior*, 33, 39–51.
- Fortier, I. (2010). Expérience des réformes et transformation de l'éthos de service public dans l'administration publique québécoise. *Pyramides*, 19, 71/86.
- Fortier, I. (2013). Ethos public et quête de sens dans cette ère de réforme : le NMP, ses critiques et les luttes pour la reconnaissance d'une spécificité du secteur public. @Grh, 9(4), 157.
- François, V., & Philippart, P. (2016). L'échec d'un projet de spin-off universitaire. Ou la quête incomplète de légitimité. *Recherches En Sciences de Gestion*, 115(4), 25.
- Frédy-Planchot A. (2002). L'indiscipline au travail, une marque de compétence? *Revue de Gestion Des Ressources Humaines*, 44.
- Gersick, C. J. G. (1991). Revolutionary Change Theories: a Multilevel Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm. *Academy of Management Review*, 16(1), 10–36.
- Giauque D. (2003). *La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*. Paris: L'Harmattan.
- Giauque, D., & Emery, Y. (2008). *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse. Lausanne*, (Collection). Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Giauque, D., Resenterra, F., & Siggen, M. (2009). Trajectoires de modernisation et relations politico-administratives en Suisse. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, 75, 757–781.
- Ginsberg, A. (1988). Measuring and Modelling Changes in Strategy : Theoretical Foundations and Empirical Directions. *Strategic Management Journal*, 9(6), 559–575.
- Giordano Y. (2003). Les spécificités des recherches qualitatives., In : Giordano Y. (coord), *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative*, Editions EMS, 11-39.
- Girin, J., & Grosjean, M. (1996). *La transgression des règles au travail. L'Harmattan, collection langage et travail*. L'Harmattan.
- Girod-Séville M. et Perret V. (1999). Fondements épistémologiques de la recherche. In : Thiétart R-A. et al. (Eds), *Méthodes de Recherche en Management*, Paris, Dunod. 13-33.
- Glynn, M. A., Lant, T. K., & Milliken, F. J. (1994). Mapping Learning Processes in Organizations: A Multi-Level Framework Linking Learning and Organizing. *Advances in Cognition and Organizational Information Processing*, 5, 43–83.

- Golant, B. D., & Sillince, J. A. A. (2007). The Constitution of Organizational Legitimacy: A Narrative Perspective. *Organization Studies*, 28(8), 1149–1167.
- Golembiewski, R.T. (1959). The small group and public administration. *Public Administration Review* 19(3) : 149–156
- Goode, E. (1991). Positive deviance: A viable concept? *Deviant Behavior*, 12(3), 289–309.
- Göransson, M. (2010). La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir. *Courrier Hebdomadaire Du CRISP*, 2056–2057(11), 7.
- Göransson, M., & Rondeaux, G. (2013). Invitation au Troisième Colloque du GRT GRH publique. In « *Y a-t-il une vie après le NPM ? Enjeux et défis de l'administration publique de demain* ». Liège.
- Greenhalgh, T., & Stones, R. (2010). Theorising big IT programmes in healthcare: Strong structuration theory meets actor-network theory. *Social Science and Medicine*, 70(9), 1285–1294.
- Greenwood, R. & Hinings, C. R. (1996). Understanding radical organizational change : Bringing together the old and the new institutionalism. *The Academy of Management Review*, 21(4), 1022–1054.
- Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1988). Organizational Design Types, Tracks and the Dynamics of Strategic Change. *Organization Studies*, 9(3), 293–316.
- Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1993). Understanding Strategic Change: the Contribution of Archetypes. *Academy of Management Journal*, 36(5), 1052–1081.
- Greenwood, R., Suddaby, R., & Hinings, C. R. (2002). Theorizing Change : the Role of Professional Associations in the Transformation of. *Academy of Management Journal*, 45(1), 58–80.
- Greiner, L. (1972). Evolution and revolution as organizations grow. *Harvard Business Review*, 50(4), 37–46.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Hackman, J. R. (1969). Toward understanding the role of tasks in behavioral research. *Acta Psychologica*, 31, 97–128.
- Hafsi, T., & Demers, C. (1989). *Le changement radical dans les organisations complexes. Le cas d'Hydro-Québec*. Québec: Gaëtan Morin éditeur.

- Haire, M. (1959). Biological models and empirical histories of the growth of organizations», dans Haire, M. (sous la dir. de), *Modern Organization Theory*, Wiley, p. 272-306.
- Halligan, J. (1997). New Public Sector Models: Reforms in Australia and New Zealand', in J.-E. Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, pp. 17—46. London: Sage
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1984). Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*, 49(2), 149.
- Hargadon, A. B., & Douglas, Y. (2001). When Innovations Meet Institutions: Edison and the Design of the Electric Light. *Administrative Science Quarterly*, 46(3), 476.
- Harrisson, D., & Laberge, M. (2002). Innovation, Identities and Resistance: The Social Construction of An Innovation Network. *Journal of Management Studies*, 39(4), 497–521.
- Heckert, A., & Heckert, D. M. (2002). a New Typology of Deviance: Integrating Normative and Reactivist Definitions of Deviance. *Deviant Behavior*, 23(5), 449–479.
- Heckert, A., & Heckert, D. M. (2004). Using an Integrated Typology of Deviance to Analyze Ten Common Norms of the U.S. Middle Class. *The Sociological Quarterly*, 45(2), 209–228.
- Hill, E., Hawkins, A., & Miller, B. (1996). Work and family in the virtual office: Perceived influences of mobile telework. *Family Relations*, 293–301.
- Hinings, C. R., & Greenwood, R. (1988). The normative prescriptions of organizations. In L. Zucker (Ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment* (pp. 53–70). Cambridge: Ballinger.
- Hofstede, G. (1987). Relativité culturelle des pratiques et théories de l'organisation. *Revue française de gestion*, 2007 (64),10-21.
- Hoggett, P. (1996). New Modes of Control in the Public Service. *Public Administration*, 74(1), 9–32.
- Honoré L. (2006). Déviance et contrôle des comportements. *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 9(2).
- Honoré, L. (2007). Modernisation des organisations et contrôle des comportements : Quels liens et quels enjeux ? *Revue Française de Gestion*, 33(176), 53–62.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69, 3–19.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109.

- Hood, C. et Lodge, M. (2006) *The politics of public service bargains : reward, competency, loyalty and blame*. New York : Oxford University Press.
- Hood, C., Lodge, M., & Page, E. (2005). Is Competency Management a Passing Fad? *Public Administration*, 83(4).
- Howell, J. M., & Higgins, C. A. (1990). Champions of Technological Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(2), 317.
- Hughes, O.E. (2003). *Public Management and Administration*. New York: Palgrave Macmillan.
- Huron, D., & Luu, P. (2017). La perception du risque dans l'application des principes du New Public Management par les cadres territoriaux. In *Vers un management public universel, 6e Colloque Airmap*. Nice.
- Huy, Q. N. (2002). Emotional Balancing of Organizational Continuity and Radical Change: The Contribution of Middle Managers. *Administrative Science Quarterly*, 47(1), 31.
- Kapp, T., & Helgø, T. I. T. (2008). From change management to change leadership: Embracing chaotic change in public service organizations. *Journal of Change Management*, 8(1), 85–96.
- Kaufmann, J.-C. (2008). *L'entretien compréhensif* (2e ed.). Paris: Armand Colin.
- Kemp, F. (2013). New Ways of Working and Organizational outcomes: The role of Psychological Capital, (1637118).
- Kerfoot, D., & Knights, D. (1995). Empowering the “quality worker”?: The seduction and contradiction of the total quality phenomenon. In Wilkinson A. and Willmott H. (Ed.), *Making Quality Critical*. New York and London.
- Kernaghan, K. (1999). *Redécouvrir la fonction publique*. Toronto: IAPC.
- Kimberly, J., De Pouvourville, G., & D'Aunno, T. (2008). *The Globalization of Managerial Innovation in Health Care*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirkpatrick, I., & Ackroyd, S. (2000). Transforming the Archetype? The New Managerialism in Social Services. *Public Management Review*, 5(4), 511–531.
- Kleber, A. (2017). Contribution à la compréhension du phénomène Génération Y en entreprise : Étude exploratoire du processus de socialisation organisationnelle des jeunes diplômés inscrits dans un graduate programme. Thèse de doctorat. Université de Lorraine.
- Kondra, A. Z., & Hurst, D. C. (2009). Institutional processes of organizational culture. *Culture and Organization*, 15(1), 39–58.

- Kostova, T., & Roth, K. (2002). Adoption of an organizational practice by subsidiaries of multinational corporations: Institutional and relational effects. *Academy of Management Journal*, 45(1), 215–233.
- Landau, D., Drori, I., & Terjesen, S. (2014). Multiple legitimacy narratives and planned organizational change. *Human Relations*, 67(11), 1321–1345.
- Latour, B. (1999). Pandora's Hope—Essays on the Reality of Science Studies. *Harvard University Press*.
- Leca, B., Gond, J.-P. P., Déjean, F., & Huault, I. (2006). Institutional Entrepreneurs As Competing Translators: a Comparative Study in an Emerging Activity. *Proceedings of the XVeme Conference Internationale de Management Stratégique*, 13–16.
- Legrain A. & Auwers T. (2012). Increasing performance in the public sector: organizational and individual performance as parts of the same recipe? In EGPA (Ed.), *Performance in Public Sector* (p. 38). Bergen.
- Levy, A. (1986). Second-order planned change: Definition and conceptualization. *Organizational Dynamics*, 15(1).
- Lindblom, C. (1959). The Science of 'Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Louart P. (1994). La GRH à l'heure des segmentations et des particularismes. *Revue Française de Gestion*.
- Lounsbury, M., & Glynn, M. A. (2001). Cultural entrepreneurship: Stories, legitimacy, and the acquisition of resources. *Strategic Management Journal*, 22(6–7), 545–564.
- Lounsbury, M., & Ventresca, M. (2003). The New Structuralism in Organizational Theory. *Organization*, 10(3), 457–480.
- Lüscher, L. S., Lewis, M. W., Scher, L. S. L., & Lewis, M. W. (2016). Organizational Change and Managerial Sensemaking: Working through Paradox Published by: Academy of Management organizational change and managerial sensemaking: working through paradox, 51(2), 221–240.
- Lüscher, L., & Lewis, M. (2008). Organizational Change and Managerial Sensemaking: Working Through Paradox. *Academy of Management Journal*, 51, 221–240.
- Lynn, L.E. (2007). Public Management, in G.B. Peters and J. Pierre (eds) *The Handbook of Public Administration*, pp. 13—23. London: Sage.

- Maesschalk, J. (2004). The impact of New Public Management reforms on public servants' ethics : towards a theory. *Public Administration*, 82(2), 465–489.
- Maguire, S., Hardy, C., & Lawrence, T. B. (2004). Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, 47(5), 657–679.
- Maravelias, C. (2003). Post-bureaucracy - Control Through Professional Freedom. *Journal of Organizational Change Management*, 16(5), 547–566.
- Martinet A.-C. et Pesqueux Y (2013). Épistémologie des sciences de gestion, Paris, Vuibert, collection FNEGE.
- McAuley, J., Duberley, J., & Cohen, L. (2000). The Meaning Professionals give to Management and Strategy. *Human Relations*, 53(1), 87–116.
- McSweeney, B. (2006). Are We Living In a Post-bureaucratic Epoch? *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), 22–37.
- Mercier, J. (2002). *L'administration publique. De l'École classique au nouveau management public*. Les Presses de l'Université de Laval.
- Mercier, S. (2001). L'instrumentalisation des valeurs : une ressource pour l'entreprise ? La démarche du groupe Fournier. *Gestion*, 2001/2 Vol.26, 12-18.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983). *Organisational environments : Ritual and rationality*. Newbury Park: Sage.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In W. Powell & P. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 41–62). Chicago: University of Chicago Press.
- Michaels, E., Handfield-Jones, H., & Axelrod, B. (2001). The War for Talent How Strong Is Your Talent Pool? *Published by Harvard Business School Press November \$27*, 50(1), 57851–459.
- Miller, D. (1982). Evolution and revolution: a quantum view of structural change in organizations. *Journal of Management Studies*, 19(2), 131–151.
- Miller, D., & Friesen, P. H. (1980). Momentum and Revolution in Organizational Adaptation. *Academy of Management Journal*, 23(4), 591–614.

- Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*. Les Editions d'Organisation Paris. Paris/Montreal: Editions d'Organisations.
- Mintzberg, H. et Bourgault, J. (2000) *Managing publicly*, Toronto, University of Toronto. Press
- Mitchell R.G (1993), *Secrecy and Fieldwork*, Newbury Park, CA, Sage.
- Mitev, N. (2009). In and out of Actor-Network Theory: a necessary but insufficient journey. *Information Technology & People*, 22(1), 9–25.
- Monjardet, D. (1996). *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*. Collection Textes à l'appui Série Sociologie. Paris: La Découverte.
- Monks, J. (1998). La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique? In M. Hufty (Ed.), *La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique* (pp. 77–89). Paris/Genève : PUF/Les Nouveaux Cahiers de l'IUED.
- Moore, D.G. (1959). Managerial strategies, dans Warner, W.L., Martin, N.H. (sous la dir. de), *Industrial Man*, Harper, p. 219-226.
- Moynihan, D. P., & Wart, M. Van. (2013). Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders, 73, 553–565.
- Munir, K. A., & Phillips, N. (2005). The Birth of the “Kodak Moment”: Institutional Entrepreneurship and the Adoption of New Technologies. *Organization Studies*, 26(11), 1665–1687.
- Nadler, D. A., & Tushman, M. L. (1989). Organizational Frame Bending: Principles for Managing Reorientation. *Academy of Management Executive*, 3(3), 194–204.
- Ogien, A. (1995). *Sociologie de la déviance*. Armand Colin.
- Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review*, 15(2), 241–265.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses To Processes Institutional. *Academy of Management Review*, 16(1), 145–179.
- Oliver, C. (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*.
- Orazi, D., Turrini A., & Valotti G. (2013). Le leadership du secteur public. Perspectives pour la recherche et la pratique. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, 79(3).
- Orlikowski, W. J. (1996). Improvising Organizational Transformation over Time: A Situated Change Perspective. *Information Systems Research*.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- P&O, S. (2002). *Copernicus, au centre de l'avenir, la réforme de l'Administration fédérale belge*. Bruxelles.
- Périac, E. (2015). *L'administration publique à l'épreuve de la gouvernance multi-acteurs Le cas de la mise en œuvre d'une nouvelle politique publique environnementale*. École nationale supérieure des mines de Paris.
- Peters B. G., Pierre J. (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Peters, P., Poutsma, E., Van Der Heijden, B. I. J. M., Bakker, A. B., & Bruijn, T. de. (2014). Enjoying new ways to work: An HRM-Process approach to study flow. *Human Resource Management, 53*(2), 271–290.
- Pettigrew, A. M. (1985). *The Awakening Giant. Continuity and Change in Imperial Chemical Industries*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pettigrew, A. M. (1987). Context and action in the transformation of the firm. *Journal Of Management Studies*, (November).
- Pettigrew, A. M. (1990). Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice. *Organization Science*.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. *Academy of Management Review* (Vol. 4).
- Piaget J. (1986). *Logique et Connaissance scientifique*, Gallimard.
- Pichault, F. & Nizet, J. (2000). *Les pratiques de gestion des ressources humaines. Approches contingente et politique*. Paris, Editions du Seuil, Collection Points.
- Pichault, F. (2007). HRM-based reforms in public organizations: Problems and perspectives. *Human Resource Management Journal, 17*(3), 265–282.
- Pichault, F. (2013). *Gestion du changement. Vers un management polyphonique*. Bruxelles: De Boeck.
- Pichault, F., & Schoenaers, F. (2012). Le middle management sous pression. *Revue Internationale de Psychosociologie et de Gestion Des Comportements Organisationnels, XVIII*(45), 121.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services The Anglo-American Experience* (2nd Edn). Oxford: Blackwell.

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Ponti, M. (2012). Forum Qualitative Sozialforschung / Forum : Qualitative Social Uncovering Causality in Narratives of Collaboration : Actor- Network Theory and Event Structure Analysis. *Qualitative Social Research*, 13(1), 1–17.
- Putseys, L., & Hondegheem, A. (2002). *Contracten met leidende ambtenaren*. Brugge: Die Keure.
- Quinn, R. (1996). *Deep change: Discovering the leader within*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Quinn, R., & Quinn, G. (2002). *Letters to Garrett: Stories of change, power and possibility*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ramaprasad, A. (1982). Revolutionary change and strategic management. *Behavioral Science*, 27(4), 387–392.
- Rao, H., Morrill, C., & Zald, M. N. (2000). *Power Plays: How Social Movements and Collective Action Create New Organizational Forms*. *Research in Organizational Behavior* (Vol. 22). Elsevier Masson SAS.
- Reynaud, J.-D. (1988). Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue Française de Sociologie*, 113–127.
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale* (3rd ed.). Armand Colin.
- Robbins, S.P. et Coulter, M.K. (2007) *Management*, 9th edn. Hillsdale, NJ : Prentice Hall. Salm,
- Robinson, S. L., & Bennett, R. J. (1995). A Typology of Deviant Workplace Behaviors: A Multidimensional Scaling Study. *Academy of Management Journal*, 38(2), 555–572.
- Rouleau, L. (2005). Micro-practices of strategic sensemaking and sense-giving: How middle managers interpret and sell change every day. *Journal of Management Studies*, 42(7), 1413–1441.
- Rouleau, L., & Balogun, J. (2011). Middle managers, strategic sensemaking, and discursive competence. *Journal of Management Studies*, 48(5), 953–983.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields. *Translating Organizational Change*, 69–92.
- Saka, A. (2004). The Cross-National Diffusion of Work Systems: Translation of Japanese Operations in the UK. *Organization Studies*, 25(2), 209–228.

- Saldana, J. (2016). *The Coding Manual for Qualitative Researchers* - Johnny Saldana - Google Books.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership. A Joint publication in the Jossey-Bass management series and the Jossey-Bass social and behavioral science series.*
- Scott, W. R. (1994). Conceptualizing Organizational Fields. Linking Organizations and Societal Systems. In U. Gerhardt, H. Derlien, & F. Scharpf (Eds.), *Systems rationality and partial interest* (pp. 203–221). Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations. Contemporary institutional theory.* Thousand Oaks: Sage.
- Selznick, P. (1953). *TVA and the Grass Roots.* Berkeley: University of California Press.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration.* New York : Row, Peterson, and Company
- Selznick, P. (1984). *Leadership in Administration.* Evanston: Pow, Peterson.
- Sewell, G., & Taskin, L. (2015). Out of Sight , Out of Mind in a New World of Work? Autonomy , Control , and Spatiotemporal Scaling in Telework. *Organization Studies*, 36(11), 1507–1529.
- Silva, F., & Ali, A. Ben. (2010). Emergence du travail collaboratif: nouvelles formes d'organisation du travail. *Management & Avenir*, 36(6), 340–365.
- Smith, V. (1997). New forms of work organization. *Annual Review of Psychology*, 23(1997), 315–339.
- Spreitzer, G. M., & Sonenshein, S. (2004). Toward the Construct Definition of Positive Deviance. *American Behavioral Scientist*, 47(6), 828–847.
- Stacey, R. D. (1995). The science of complexity: An alternative perspective for strategic change processes. *Strategic Management Journal*, 16(6), 477–495.
- Stam, P. (2011). *Het Nieuwe Werken meegewogen.* Utrecht: Utrecht University.
- Stewart, J. (1994). The Rebuilding of Public Accountability, in N. Flynn (ed.) *Reader: Change in the Civil Service*, pp. 75—79. London: Public Finance Foundations
- Strang, D., & Meyer, J. W. (1993). Institutional conditions for diffusion. In W. Scott & J. Meyer (Eds.), *Theory and Society* (Vol. 22, pp. 487–511). Thousand Oaks: Sage.
- Suchman, M. C. (1988). Constructing an institutional ecology: Notes on the structural dynamics of organizational communities. In *Annual meeting of the American Sociological Association.* Atlanta.

- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610.
- Suk Kim, P. (2008). Comment attirer et retenir les meilleurs éléments au sein de l'administration publique ? *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, 74(4), 675–693.
- Sydow, J., Schreyogg, G., & Koch, J. (2009). Organizational path dependence: Opening the black box. *Academy of Management Review*, 34(4), 689–709.
- Tahar, C. (2012). *La gestion des temps et des délais dans les services publics municipaux*.
- Taskin, L. & Foor, D. (2013). *New ways of working*.
- Taskin, L. (2010). La déspatialisation. Enjeu de gestion. *Revue Française de Gestion*, 36(202), 61–76.
- Taskin, L., & Edwards, P. (2007). The possibilities and limits of telework in a bureaucratic environment : lessons from the public sector, 195–208.
- Terry, L. (1995) *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Thousand Oaks, CA : Sage Publications.
- Terssac G. (de). (2003). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. Paris: La Découverte.
- Terssac, G. de. (2012). *Autonomie dans le travail. Dictionnaire du travail*. PUF.
- Thévenet, M. (1984). La culture d'entreprise en neuf questions. *Revue Française de Gestion*, septembre-, 7–20.
- Thévenet, M. (1984). La culture d'entreprise en neuf questions. *Revue française de gestion*. 7-20
- Thomas, T. E., & Lamm, E. (2012). Legitimacy and Organizational Sustainability. *Journal of Business Ethics*, 110(2), 191–203.
- Tietze, S. (2002). “When ‘Work’ Comes ‘Home’: Coping Strategies of Teleworkers and Their Families.” *Journal of Business Ethics*, 41, 385–396.
- Tietze, S., & Musson, G. (2005). Recasting the Home-Work Relationship: A Case of Mutual Adjustment? *Organization Studies*, 26(9), 1331–1352.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Copyright © 1983. All rights reserved. *Administrative Science Quarterly*, 28, 22–39.

- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. In S. Clegg, C. Hardy, & W. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies* (pp. 175–190). London: Sage.
- Tsui-Auch, L. S., Kierkes, M., Antal, A. B., Child, J., & Nonaka, I. (2001). Learning in Global and Local Networks: Experience of Chinese Firms in Hong Kong, Singapore, and Taiwan. In I. Dierkes, M., Berthoin, A., Child, J. and Nonaka (Ed.), *Handbook of Organizational Learning and Knowledge* (Vol. Chapter 32, pp. 716–732). Oxford: Oxford University Press.
- Tuckman, A. (1995). Ideology, quality and TQM. In H. Wilkinson, A. and Willmott (Ed.), *Making Quality Critical. New Perspectives on Organizational Change* (pp. 54–81). New York and London: Routledge.
- Tushman, M. L., Newman, W. H., & Romanelli, E. (1986). Convergence and Upheaval: Managing the Unsteady Pace of Organizational Evolution. *California Management Review*, 29(1), 29–44.
- Tushman, M., & Romanelli, E. (1985). Organizational evolution: A metamorphosis model of convergence and reorientation. *Research in Organizational Behavior*, 7, 171–222.
- Van Dorpe, K., & Horton, S. (2011). The Public Service Bargain in the United Kingdom : The Whitehall Model in Decline ? *Public Policy and Administration*, 26(2), 233–252.
- Van Massenhove, F. (2010). *Rétrospective NOVO*. Bruxelles.
- Vandenabeele, W. (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: more robust evidence of the PSM—performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 11–34.
- Vandenabeele, W., Hondelghem, A. (2005). Valeurs et motivations dans l’administration publique : perspective comparative. *Revue Française D’administration Publique*, 115, 463–480.
- Varone, F., & de Visscher, C. (2004). La nouvelle gestion publique “en action.” *Revue Internationale de Politique Comparée*.
- Vendramin, P., & Valenduc, G. (2000). New work forms and challenges for public policies. In J. Millard (Ed.), *Making Telework Work For All (Proceedings of the Sixth European Assembly on Telework and New Ways of Working – Telework ’99, Aarhus)* (pp. 31–38).
- Vendramin, P., & Valenduc, G. (2006). *Fractures numériques, inégalités sociales et processus d’appropriation des innovations*. L’Harmattan.
- Vere, D. & Butler, L. (2007). Fit for Business: Transforming HR in the Public Sector. CIPD
- Vere, D., & Butler, L. (2007). *Fit for Business: Transforming HR in the Public Sector*. CIPD.

- Warren, D. (2003). Constructive and destructive deviance in organizations. *Academy of Management Review*, 28, 622–632.
- Warren, D. E., & Warren, D. E. (2012). Note Constructive and Destructive Deviance in Organizations. *Academy of Management Review*, 28(4), 622–632.
- Wart, M. Van. (2003). Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. *Public Administration Review*, 63(2), 214–228.
- Weber, M. (1921). La domination légale à direction administrative bureaucratique. In *Économie et société* (p. 18).
- Weick, K. (1979). *The Social Psychology of Organization*. Reading: Addison Wesley.
- Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational Change and. *Annual Review of Psychology*, 50, 361–386.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. London, Sage.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications (Vol. 26).
- Young, A. P. (1999). Rule breaking and a new opportunistic managerialism. *Management Decision*, 37(7), 582–589.
- Young, D., Borland, R., & Coghill, K. (2010). An actor-network theory analysis of policy innovation for smoke-free places: Understanding change in complex systems. *American Journal of Public Health*, 100(7), 1208–1217.
- Zghal, R. (2003). Culture et gestion : gestion de l’harmonie ou gestion des paradoxes ? *Gestion*, 28.
- Zimmerman, M. A., & Zeitz, G. J. (2002). Beyond survival: Achieving new venture growth by building legitimacy. *Academy of Management Review*, 27(3), 414–431.