



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

La nouvelle organisation des astreintes au sein de la Direction Départementale de la Protection des Populations du Rhône

Stage réalisé du 23 avril au 26 juillet 2019 au service Protection et Santé Animales

Mémoire sous la direction de Gwenola LE NAOUR

Sélim KHODJA

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire

Année 2018/2019

L'IEP et l'ENSV n'entendent donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Mes remerciements vont tout d'abord à Gwenola LE NAOUR pour son accompagnement, ses conseils et ses encouragements durant toute la période du stage, ainsi que pour la lecture du mémoire et les corrections et commentaires apportés.

Je tiens aussi à remercier Sébastien Gardon responsable du Master Pagres, pour son aide, ses conseils et son soutien tout au long de l'année.

Je remercie chaleureusement Valérie LE BOURG, directrice départementale de la protection des populations du Rhône, pour m'avoir proposé ce stage, pour son aide, ses conseils et sa disponibilité.

Je remercie également François DUMAS, Éric COULIBALY, Valérie CHEVRIE et Virginie DUSCH pour leur accueil et l'aide qu'ils m'ont apporté pour réaliser ce travail.

Un grand merci à toute l'équipe du service Protection et santé animales pour l'ambiance de travail agréable et leur aide dès que j'en avais besoin.

Je tiens aussi à remercier l'ensemble du personnel de la DDPP pour leur accueil chaleureux.

Je remercie toutes les personnes qui se sont prêtées au jeu des entretiens pour répondre à mes interrogations et grâce auxquelles j'ai eu des échanges particulièrement intéressants.

Enfin, je remercie les enseignants de l'IEP de Lyon, Sébastien GARDON, Gwenola LE NAOUR, et Amandine GAUTIER ainsi que les différents intervenants, sans oublier bien entendu l'ensemble du personnel de l'ENSV.

Table des matières

Remerciements.....	3
Introduction.....	5
Partie I : Sectorisation de l’action publique : le poids de l’histoire et de la RéATE.....	18
A- La RéATE, un exemple de fusion par une approche descendante	18
1- La préparation de la fusion.....	19
2- L’évolution depuis la fusion.....	22
B- Le rôle intégrateur des acteurs chargés de mobiliser la connaissance	24
1- La voie hiérarchique et l’informel.....	25
2- La coordination par un acteur : condition ou objectif d’un dispositif local, exemple des astreintes.....	27
Partie II : Les cultures et identités des segments de la DDPP du Rhône	31
A- Comportement des acteurs dans la sociologie des organisations	31
B- La culture de la collaboration.....	34
C- Socialisation professionnelle des segments de l’organisation.....	36
1- Techniciens, ingénieurs agroenvironnement et inspecteurs vétérinaires du ministère de l’agriculture	37
2- Contrôleurs et inspecteurs DGCCRF.....	38
3- Attachés administratifs	39
D- Analyse stratégique des jeux d’acteurs	40
Partie III : La nouvelle organisation des astreintes	42
A- Le constat de difficultés qui révèlent l’existence de freins relatifs à la conduite du changement	42
B- Des logiques d’action divergentes face aux astreintes	45
C- Une nouvelle source de tensions entre les acteurs	47
D- Recherche des possibilités d’accord pour les astreintes.....	51
E- La mallette d’astreinte, un outil d’aide à la décision accompagnant les agents d’astreinte .	53
Conclusion	55
Annexe	57
Bibliographie.....	59

Introduction

La DDPP du Rhône

La Direction Départementale de la Protection des Populations (DDPP) du Rhône assure des missions de contrôle régalien dont le but principal est de protéger la santé publique, le consommateur et l'environnement.

Ses services instruisent des autorisations d'exploiter, contrôlent et mettent en œuvre des mesures de police administrative ou judiciaire, sous l'autorité du Préfet ou du Procureur.

Ces missions, qui concourent à la protection des populations, constituent un enjeu de société fort. Elles sont marquées par la prégnance de textes européens nombreux et complexes qui nécessitent, pour leur application, une technicité fondée sur des compétences « métier » scientifiques et technologiques approfondies et sur la maîtrise des connaissances administratives et juridiques dans les domaines de l'inspection.

La DDPP du Rhône est une direction interministérielle et ses agents viennent des ministères chargés des finances (services de la concurrence, consommation et répression des fraudes), de l'agriculture (services vétérinaires) et du ministère de l'intérieur.

Toute exploitation industrielle ou agricole susceptible de créer des risques ou de provoquer des pollutions ou nuisances, notamment pour la sécurité et la santé des riverains est une installation classée soumise à une réglementation spécifique visant à permettre leur activité tout en veillant à la maîtrise de leur impact sur l'environnement. Le contrôle de ces installations est assuré par les services d'inspection de la DDPP pour les domaines agricoles et agro-alimentaires, et l'unité territoriale de la DREAL pour les autres secteurs, et notamment le secteur industriel. Le service protection de l'environnement (PE) assure la fonction de guichet unique pour l'ensemble des procédures liées aux installations classées, quel que soit le service d'inspection (DDPP ou DREAL). Le fonctionnement du guichet unique est assuré par 9 personnes dans le service de protection de l'environnement, l'inspection des installations classées est réalisée par 4 inspecteurs.

Dans la logique d'un contrôle « de la fourche à la fourchette », ou de « l'étable à la table », en amont des missions de contrôle d'hygiène et de sécurité sanitaire des aliments, la DDPP conduit

les actions nécessaires pour lutter contre les zoonoses, les maladies animales réglementées en raison de leur impact sur la santé des animaux et l'économie du secteur de l'élevage et des industries agro-alimentaires et s'assure des conditions de bien-être animal. Dans le département, il y a environ 1800 cheptels de bovins, 900 cheptels d'ovins et caprins, et 80 cheptels de porcs¹.

Des équipes d'inspection permanente composées de vétérinaire, techniciens et contrôleurs et rattachées au service protection de la santé animale (PSA) sont présents dans les trois gros abattoirs pour examiner les animaux avant leur abattage et inspecter les viandes pour s'assurer qu'elles ne présentent pas de risque pour la santé publique.

Le contrôle de l'hygiène, de la salubrité et de la maîtrise sanitaire des établissements de la chaîne alimentaire (hors abattoir) est fondé soit sur une analyse de risque permettant de définir les établissements à inspecter et la pression de contrôle exercée, soit dans le cadre d'enquêtes défini nationalement (1266 contrôles en 2018). Par ailleurs, des actions relatives à la protection économique du consommateur portant sur les pratiques promotionnelles dans la grande distribution, la lecture optique des prix, le contrôle des allégations sociales et éthiques, et le contrôle de la filière agriculture sont réalisées (875 en 2018).

Le service protection de la qualité de l'alimentation (PQA) en charge de ces missions comporte 21 agents pour 15 000 établissements (dont 10 000 de remise directe aux consommateurs).

Par ailleurs, le service de la protection du marché et de la sécurité du consommateur (PMSC) contrôle le respect de la concurrence dans la commande publique, la sécurité des consommateurs et la loyauté des transactions et à lutter contre les tromperies entre professionnels, tout en assurant la surveillance des prix des carburants grâce à 1 agent.

Enfin, le service de la protection économique exerce l'ensemble des missions sur ce thème par des enquêtes de nature principalement judiciaire, il veille au respect de la loyauté des transactions et de l'information donnée au consommateur. Il contrôle le respect des règles particulières de protection du consommateur dans certaines situations (démarchage, vente à distance...) et met en évidence tromperies et pratiques commerciales trompeuses, telles que définies dans le Code de la Consommation et de nombreux autres textes. Ses enquêtes, qui

¹ Bilan d'activité DDPP 69 du 13 février 2019.

prennent place dans un programme national et régional mais font aussi souvent suite à des plaintes de particuliers, débouchent sur des avertissements, des injonctions de mises en conformité ou des procès-verbaux transmis au Parquet aux fins de transaction ou de poursuite. Le service assure aussi certaines missions relevant de la régulation des marchés, notamment le contrôle du respect des règles relatives aux opérations de vente en soldes et liquidation, et participe à des actions conjointes (avec les autres services de la DDPP ou d'autres services d'enquêtes) dans le cadre de la lutte contre l'économie souterraine, le travail illégal et la contrefaçon. Le service a enfin une action très importante de conseil et d'assistance au consommateur dans des litiges ne relevant pas directement de ses compétences. Il assure ainsi une permanence d'accueil deux fois par semaine et répond de façon détaillée à toutes les questions écrites dans le domaine de la consommation, en les réorientant si besoin vers l'interlocuteur compétent.

A cela s'ajoutent les fonctions support :

- le Secrétariat Général,
- la mission contentieux,
- la mission qualité,
- les assistants de prévention et
- la direction interministérielle du numérique et les systèmes d'information et de communication pour le département du Rhône.

La DDPP du Rhône a été créée en 2010 à la suite de la réforme générale des politiques publiques (RGPP). Le regroupement des agents dans les mêmes locaux a eu lieu en 2011 sous l'autorité directe du Préfet. La réforme de l'administration territoriale de l'état (RÉATE) a revêtu plusieurs aspects dans le cadre de la RGPP : création d'un petit nombre de directions départementales interministérielles, renforcement du niveau régional, pouvoir accru de coordination des Préfets, mutualisation dans les domaines de l'immobilier, des achats et, de manière plus limitée, de la gestion des ressources humaines. La réorganisation se donne comme objectif de remettre en cause le fonctionnement des services déconcentrés, encore en lien direct avec l'administration centrale de leur ministère. Il s'agit pour les services déconcentrés de s'adapter au nouveau contexte issu de la décentralisation. La RGPP devient une véritable méthode de transformation visant à orienter l'administration vers la performance en instaurant un pilotage systématique de

la transformation de l'État en lien avec la LOLF² et la théorie du New Public Management qui prétend rapprocher la gestion publique de celle du privé³ ; et un pilotage politique de haut niveau sous leadership gouvernemental qui valorise la recentralisation⁴.

La RGPP conjuguée à la réduction des effectifs a provoqué une restructuration des contours organisationnels des structures ayant fusionnées.

Désormais, il y a quatre donneurs d'ordre au sein de la DDPP :

- le premier ministre pour les membres de la direction,
- le ministère des finances pour les agents du BOP 134 (anciennement UDCCRF), regroupés dans les services « protection du marché et sécurité du consommateur », « protection économique du consommateur », « mission contentieux » et « protection de la qualité de l'alimentation »,
- le ministère de l'agriculture pour les agents du BOP 206 (anciennement DDSV), regroupés dans les services « protection de la qualité de l'alimentation », « protection et santé animale », « protection de l'environnement », le SG et la mission qualité,
- le ministère de l'intérieur pour le service « protection de l'environnement ».

La très grande majorité est fonctionnaire de la fonction publique d'état mais dépendant de ministères différents. Les catégories des agents sont variables selon le budget opérationnel de programme (BOP).

Le département⁵

Le Rhône est le département le moins vaste de la région ; il s'étend sur 3 250 km² avec des caractéristiques géophysiques variées :

- les *deux tiers ouest* du territoire sont constitués de deux ensembles collinaires, les monts du Beaujolais au nord et les monts du Lyonnais ainsi qu'une partie du massif du Pilat, au sud ;
- *plus à l'est*, la plaine de la Saône conflue avec le Rhône au sud de Lyon ;

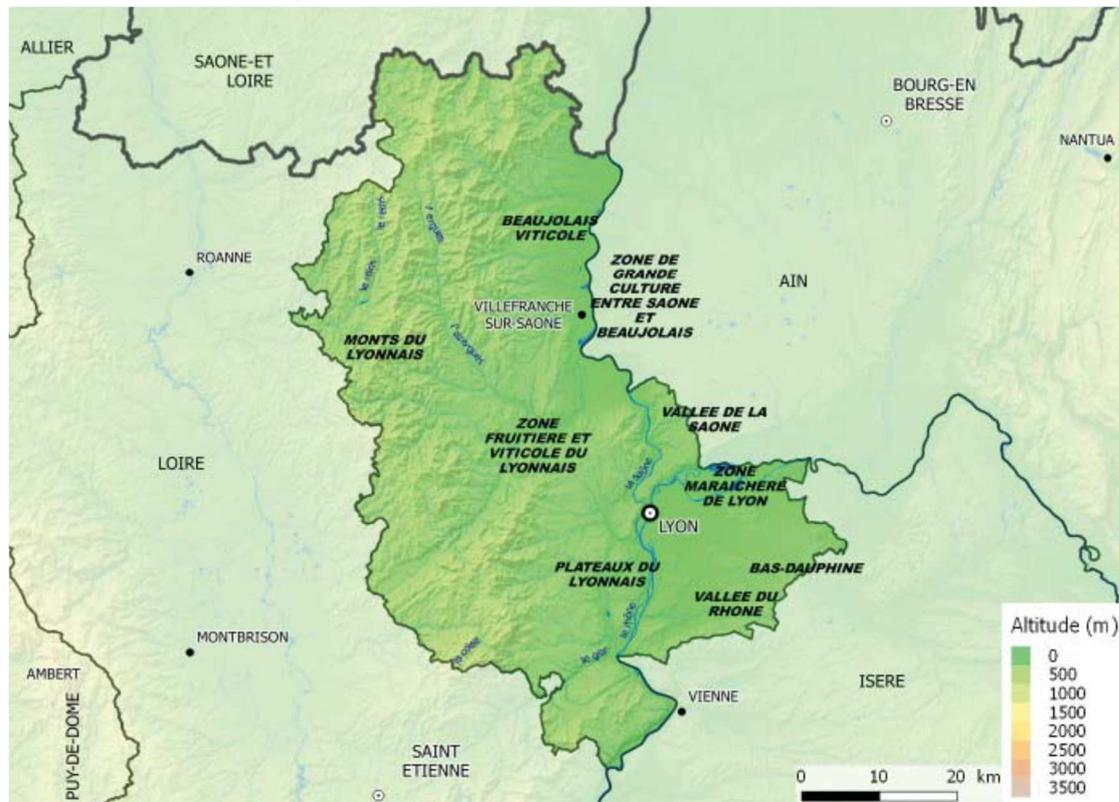
² Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), LOI organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, JORF n°177 du 2 août 2001 page 12480 texte n° 1.

³ Migeon, F.-D., « La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration. » *Revue française d'administration publique*, 2010/4 (n°136), p.985.

⁴ Bezes P., « Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative. » 2010, *Revue française d'administration publique*, 136(4), p.775.

⁵ Agreste - Références n° 11 - juillet 2018

- au *sud-est*, sur la rive gauche du Rhône, s'étendent les plaines alluvionnaires de l'est lyonnais.



Le Rhône est le 2^e département le moins élevé de la région, après l'Allier. L'attraction de la Métropole en fait le département le plus peuplé. Avec 560 habitants au km², il présente le taux d'artificialisation le plus fort soit 18 % du territoire contre 5 % en moyenne régionale.

Pour limiter la pression urbaine et la consommation de terres agricoles, naturelles et forestières, 47 000 ha sont classés en PENAP (Protection des Espaces Naturels et Agricoles Péri-urbains) dans le département.

Une spécialisation locale des productions, déterminées par le relief

En 2016, la surface agricole utilisée (SAU) des exploitations s'étend sur 139 000 ha dont 43 % de surface toujours en herbe. Selon le critère de la SAU totale, le Rhône se classe au 9^e rang des départements de la région. La concurrence entre l'agriculture et le développement démographique péri-urbain entraîne une diminution de la SAU de l'ordre de 0,7 % chaque année. Le département se place au 4^e rang régional avec ses 5 950 exploitations agricoles. Ce nombre important, lié à l'existence de nombreuses petites exploitations, tend à décroître

rapidement du fait des cessations d'activité et des regroupements d'exploitations. Le département se situe en tête pour de nombreuses productions fortement valorisées, en premier lieu la viticulture. Ainsi, le Rhône occupe le 4^e rang pour la valeur de production agricole avec une *production brute standard (PBS) de 375 millions d'euros* et le 1^{er} rang pour la *production viticole* (850 000 hl par an). La viticulture, première production en valeur (40 % de la PBS), est présente du Nord au Sud du département, avec les appellations Beaujolais, Coteaux du Lyonnais et Vallée du Rhône. Le lait de vache est la deuxième production en valeur, provenant des élevages bovins des monts du Lyonnais. *Le Rhône occupe le 1er rang régional pour la production maraîchère et horticole* que l'on trouve sur les bords de la Saône et du Rhône. Enfin, la plaine de l'est lyonnais accueille des exploitations de grandes cultures.

L'agriculture comme négatif du cliché urbain

Bien que le nombre d'exploitations recule depuis plusieurs décennies (on estime à 170 le nombre d'exploitations qui disparaissent chaque année depuis 2010), le secteur agricole reste très présent sur le relief occidental et contribue, en marge des espaces urbains, au maintien d'une ruralité dynamique. Avec *11 700 actifs agricoles permanents*, qui fournissent près de 8 200 équivalents temps-plein (ETP), le Rhône occupe le 3^e rang de la région. Il est aussi le département dans lequel le travail agricole est le plus intensif. En moyenne, les actifs fournissent 7,3 ETP par km² de SAU (3,1 ETP en moyenne régionale). Cette densité atteint même le double dans les exploitations viticoles du Beaujolais ou maraîchères du nord Lyonnais. La structure de l'emploi se détache très nettement du reste de la région. La *main d'œuvre familiale* (chefs d'exploitation et coexploitants, aides familiaux) *apporte une moindre part du travail total (69 %)*. Les salariés *fournissent 31 % du travail dans les exploitations* mais avec des statuts différents selon la nature de l'activité. Dans le Beaujolais viticole, les trois quarts d'entre eux sont saisonniers ou salariés en prestation de services. Dans les exploitations maraîchères et fruitières du Lyonnais, ils sont aux deux tiers permanents.

En tête dans les démarches de valorisation

La viticulture du Rhône en fait le *premier département de la région pour la production sous signe officiel de qualité*. En 2018, il compte 23 AOP dont 19 AOP viticoles, 3 AOP fromagères et 6 IGP. Au total, 44 % des exploitations rhodaniennes produisent sous un signe officiel de qualité. En corollaire, *42 % des exploitations commercialisent en circuits courts* (1er rang régional). Cette pratique concerne la moitié des exploitations viticoles mais aussi les

exploitations mixtes du Pilat et de l'ouest lyonnais à proximité de son aire de chalandise. *En 2017, l'agriculture biologique* engage 429 exploitations, qu'elles soient certifiées ou en conversion. Le Rhône occupe le 10ème rang régional, avec une surface en « bio » de 12 200 ha, soit 9 % de la SAU. Depuis 2010, cette surface a progressé à un rythme de 19,5 % par an (10,2 % au plan régional). L'agriculture biologique concerne principalement la vigne (2e rang régional) et les fruits et légumes (4e rang).

Taille et dimension : le hiatus viticole

Avec 23 ha en moyenne, la SAU des exploitations rhodaniennes est la plus petite de la région. Ainsi, la taille des exploitations viticoles ne dépasse pas 7 ha en moyenne, celle des exploitations maraîchères 10 ha. Seules les rares exploitations de bovins mixte dépassent la moyenne régionale (47 ha). A contrario, en termes de dimension économique, *le Rhône figure parmi les départements ayant la part des petites exploitations la plus faible (35 %)*. Dans l'ensemble, le département accueille 8 % des petites exploitations de la région mais 11 % des moyennes et grandes. *La dimension économique est relativement homogène sur le territoire rhodanien* avec une PBS médiane de 46 800 € soit 11 700 € de plus qu'en moyenne régionale. Les exploitations laitières des monts du Lyonnais et viticoles du Beaujolais présentent une plus grande dimension économique que leurs homologues céréalières de la plaine de l'est lyonnais. La forme juridique des exploitations est proche de la moyenne régionale : la part des exploitations sous forme sociétaire est de 20 % (21 % en région). Les viticulteurs se distinguent des autres producteurs avec 56 % des sociétés en EARL (34% ailleurs), forme usitée dans les productions nécessitant une participation plus marquée du salariat.

L'industrie aux portes des exploitations

Le Rhône se distingue par le grand nombre d'industries agroalimentaires (hors artisanat commercial) sur son territoire : ainsi, en 2015, ses 342 établissements (1er rang régional) emploient plus de 4 700 salariés.

Le secteur est peu spécialisé et constitué d'unités de taille moyenne. Les salariés sont employés le plus souvent (71 %) dans des *établissements de 10 à 249 salariés* (en équivalent temps plein). Les établissements sont implantés sur l'ensemble du territoire, avec un emploi concentré en

zone urbaine. Le Rhône compte une grande entreprise agroalimentaire à Limonest, Blédina, avec plus de 1 500 collaborateurs.

Une forêt rare mais exploitée

Couvrant environ 82 000 hectares soit 25 % du territoire, la forêt rhodanienne est la moins étendue de la région. Peuplée de feuillus pour 60 % de sa surface, elle est quasi exclusivement privée. Les monts du Beaujolais, aux conditions pédoclimatiques spécifiques, accueillent la plus forte concentration de douglas de France. En 2016, la récolte commercialisée s'établit à 430 000 m³, ce qui place le département au 7^e rang dans la région. Cette récolte, constituée principalement de résineux (81%), est essentiellement destinée au bois d'œuvre (82 %).

Le Rhône possède 3,5 % du volume de bois sur pied de la région et récolte 8,2 % du total régional.

Une offre scolaire pour tous les profils

En 2017, le Rhône compte 16 établissements d'enseignement agricole accueillant 2 600 élèves et 500 apprentis répartis sur l'ensemble du territoire. L'offre de formation couvre *l'ensemble des niveaux*, allant du cycle orientation collège (niveau VI) aux diplômes de vétérinaire à VetagroSup, d'ingénieur agronome à l'ISARA ou au de doctorat en centre de recherches (Irstea-Inra Lyon). L'enseignement de niveau supérieur au bac (niveaux III et supra) est surreprésenté avec 16 % des élèves (11 % pour la région). En revanche, il est sous-représenté avec 28 % des apprentis (40 % pour la région).

La place de l'enseignement privé est majoritaire avec 13 établissements accueillant 1 900 élèves. Le Rhône accueille les sièges de 4 CFA dits « sans mur », leurs sections de formation étant accueillies dans les locaux des établissements de toute la région.

Les astreintes

Un certain nombre de situations rentrant dans le champs des missions de la DDPP peuvent survenir en dehors des horaires d'ouverture et qu'il est nécessaire de traiter afin d'assurer une continuité de service ou pour des impératifs de sécurité. Ces situations peuvent être diverses et sont considérées comme urgentes et donc nécessitent un traitement rapide voire immédiat.

Lors de la création de la DDPP du Rhône, le système d'organisation des astreintes de la DDSV a été conservé en l'état, c'est-à-dire assuré uniquement par les agents issus de l'agriculture. En effet, les services vétérinaires avaient pour cœur de métier notamment la gestion des crises et des urgences relatives à la santé des animaux et la sécurité sanitaire des produits alimentaires d'origine animale (gestion de foyer de maladie animale réglementée, retrait de produits alimentaires dangereux, protection des animaux...). La refonte du système des astreintes est considérée par la nouvelle directrice fraîchement arrivée comme un projet pouvant permettre de fédérer les cadres de la DDPP autour d'un projet collectif autour des missions de service publique (d'alerte, de crise, de menace, d'incident...). Ce projet collectif pourrait permettre de faire émerger un sens commun dans les actions et des voies de collaboration nouvelles entre services.

Il est envisagé par la direction qu'un tel changement d'organisation pourrait entraîner une certaine **résistance** de la part des cadres des fraudes et de la préfecture. La sociologie du travail et des organisations, notamment l'étude de la socialisation professionnelle, devrait permettre de comprendre ce qui pousse les agents à agir et de faire émerger différentes logiques d'action qui pourraient favoriser un accompagnement du changement.

Les changements organisationnels conduisent les agents de la DDPP à vivre des phases d'apprentissage parfois coûteuses en temps et déstabilisantes dans le fonctionnement de leurs activités. Sans savoir quels sont les projets importants et la charge de travail que cela représente, les agents peuvent choisir de ne pas participer à ces projets en les refusant ou en ne faisant pas ce qui leur est demandé (freinage). Aussi, il est nécessaire de communiquer et de penser les ressorts de l'adhésion des différents acteurs. L'objectif est de promouvoir la continuité des services justifiant la mise en œuvre des astreintes.

Nous partons donc d'une approche cognitive qui étudie les systèmes de représentation et les normes de comportements induits par une politique publique⁶. Dans cette étude, l'approche cognitive est imbriquée avec l'approche de la sociologie des organisations. L'analyse des politiques publiques, et en particulier la sociologie des organisations propose au chercheur une boîte à outils constituée de concepts (acteur, pouvoir, stratégie, expertise, information...) qui

⁶ Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P., (2010), Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur les Normes, Lascoumes P, p 391.

permettent d'ouvrir la boîte noire de l'Etat en s'interrogeant non-plus seulement sur ses déterminants mais aussi sur son fonctionnement⁷.

La notion d'approche organisationnelle fait référence aussi bien à une posture, c'est-à-dire à une manière d'appréhender l'action publique et de définir les objets à étudier, qu'à une méthodologie et à une approche théorique particulière. Elle invite à considérer l'action publique dans son ensemble et « à la révéler telle qu'elle se donne à voir dans le travail quotidien, plus routinier, plus ordinaire des acteurs engagés dans sa mise en œuvre pratique et dans les relations qu'ils entretiennent entre eux »⁸. Dans cette posture, l'analyste doit identifier les arrangements que les acteurs ont développé et à partir desquels ils produisent et entretiennent des modes de fonctionnement collectifs, appelés aussi des jeux⁹. Nous avons donc cherché à comprendre comment se bâtissait au quotidien la division institutionnelle du travail sur le champ de l'astreinte en DDPP 69. Cette étude s'inscrit dans la perspective d'une sociologie de l'action publique « en train de se faire »¹⁰. Cette approche permet de mettre l'accent sur les liens entre les acteurs, les règles qu'ils se donnent, leur capacité à se coordonner, les apprentissages cognitifs et organisationnels sur lesquels reposent leurs interactions.

La contextualisation : le système d'action concret

L'objectif est de comprendre le système de relations et les dynamiques des identités et cultures au travail pour trouver des leviers d'évolution. Pour cela, je définirai les différents segments professionnels de l'organisation (les tâches qui sont prises en charge par certains professionnels plutôt que d'autres), les intérêts des acteurs, leurs enjeux, ce qui les unit et les sépare, afin de pouvoir proposer des solutions et outils de compréhension et d'acceptation des changements envisagés.

⁷ Muller P, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique », In : *Revue française de science politique*, 50^e années, n°2, 2000, pp. 189-208.

⁸ Bousaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P., (2010), *Dictionnaire des politiques publiques : 3^e édition actualisée et augmentée*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur l'approche organisationnelle, Musselin C., p76.

⁹ Bousaguet L, entrée sur l'approche organisationnelle, op. cit.

¹⁰ Musselin, C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, volume 55 n° 1, 2005, pp. 55-71.

Identification des différents segments professionnels et de leurs cultures

Les différents segments professionnels de la DDPP sont titulaires d'une culture professionnelle. D'après F.Osty¹¹, les métiers et professions partagent la référence à un savoir, acquis au terme d'un parcours, d'un apprentissage et de formations, socle d'un idéal de métier, qui fonde l'appartenance commune et un corps de règles précisant les conditions d'exercice/fonctionnement de chaque groupe professionnel. La socialisation professionnelle débouche sur des cultures et des identités professionnelles.

L'étude des cultures et identités des segments de la DDPP devrait permettre de mettre en évidence les différentes rationalités à l'œuvre et ainsi de comprendre ce qui peut pousser les acteurs à agir (registres de motivation). La définition des cultures permettra de mettre en évidence ce qui limite les capacités d'action¹².

Étapes de la délimitation du contexte de l'analyse à partir du recensement des acteurs parties prenantes d'après la grille d'analyse de Gilles Herreros¹³.

- Les tâches et les missions des acteurs et leur perception sur ces tâches.
- Les enjeux des acteurs afin d'anticiper d'éventuelles possibilités de compromis, modes d'inscription qui sont les leurs, les systèmes d'équivalence, les mondes au sein desquels ils s'enracinent, méritant d'être reconnus. Les ressources organisationnelles, les handicaps et atouts de chacun, les zones d'incertitude à préserver, à conquérir seront à rechercher.
- Éclairage sur les systèmes de relations et les identités collectives.

Segments professionnels et délégation de tâches

Pour E.C. Hugues¹⁴ toute activité est traversée par la recherche d'autonomie et l'auto-organisation. La différence entre les professions réside dans la manière dont certains groupes utilisent les marges de manœuvre disponibles pour revendiquer un degré supérieur de prestige.

¹¹ Osty F., *Sociologie du monde du travail*, Paris, PUF, 2012, p 63.

¹² Sainsaulieu R., *L'identité au travail*, Paris, Presse de la FNSP, 1977.

¹³ Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y.F. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil, Collection Sociologie, 1996, 244 pages p122.

¹⁴ Hugues E.C., *Le regard sociologique*, Paris, EHESS, 1992.

L'accès au statut de profession devient alors secondaire au profit de la délimitation des champs de responsabilité et de la délégation de certaines tâches, jugées indignes, à d'autres métiers. La conquête du statut professionnel est l'objet de conflit entre les différents groupes professionnels dans la conquête d'une licence (monopole d'exercice) et d'un mandat (renvoi à la mission). Hugues en déduit que licence et mandat éclairent la division morale du travail entre différents métiers, ordonnée selon une échelle de prestiges et de privilèges. Cette division s'effectue en fonction de la capacité d'un groupe professionnel à pouvoir déléguer le « sale boulot » à d'autres catégories.

Pour autant A. Strauss¹⁵ montre que les différents segments sont amenés à entrer dans un processus d'ajustement dans les rapports au quotidien, redéfinissant « l'ordre négocié ». La révision de l'organisation des contraintes entraîne une nouvelle négociation. L'observation de cette négociation et le partage des tâches antérieures et à venir doivent donc nous éclairer sur cette division morale du travail et nous permettre de comprendre les échelles de prestiges et de privilèges des différents segments.

Étapes de la délimitation du contexte de l'analyse à partir du recensement des acteurs parties prenantes d'après la grille d'analyse Gilles Herreros :

- Les conflits et les alliances structurant le jeu au sein de l'entreprise.
- Recherche de l'équilibre et la fonction des règles de contraintes et d'autonomie.

Les possibilités d'accord

L'objectif est de repérer les outils et les espaces étant susceptibles de pouvoir jouer un rôle clé pour une nouvelle organisation des contraintes.

Étapes de la délimitation du contexte de l'analyse à partir du recensement des acteurs parties prenantes d'après la grille d'analyse Gilles Herreros :

- Analyse du système de relations et des systèmes de grandeurs mobilisés par les uns et par les autres (hiérarchisation de ce qui est grand et de ce qui est petit).
- Identification de ce qui fait problème pour le plus grand nombre et des accords implicites qui permet au dispositif de tenir (qui sera le support du compromis).

¹⁵ Strauss A., *La trame de la négociation*, Paris, L'Harmattan, 1992.

- Quelles sont les traductions à opérer pour modifier le système d'action concret en lui donnant un degré de convergence plus important.

Protocole d'enquête :

L'étude de la socialisation professionnelle et l'historique de la fusion des services seront réalisés d'une part, à partir d'archives (détermination des différentes voies de recrutement, des annales de concours, de la sélection des candidats...).

D'autre part, des entretiens semi-directifs des chefs de services, chefs de pôle ainsi que la direction (14 personnes au total) seront réalisés dans l'objectif de tirer les grands traits des différentes cultures, des identités professionnelles et le cœur des métiers.

Ces entretiens auront pour objet :

- le parcours professionnel,
- leur métier,
- leur rapport aux procédures et aux normes,
- la RGPP et la fusion des directions et
- l'organisation idéale.

Il émergera de ces entretiens et observations ce qui fonctionne et ce qui fait obstacle dans la coopération.

Enfin, le reste des données sera récolté par observation directe. En effet, ma position de stagiaire, me permet d'être au cœur du fonctionnement de la structure, d'observer les acteurs, de m'entretenir avec eux et de tenter d'interpréter le sens de leurs activités au fil de l'eau, notamment concernant les éléments relatifs à la distribution des tâches et les négociations qui y sont liés.

A terme, l'analyse des données ainsi récoltées sera réalisée à la lumière d'articles scientifiques sur la sociologie du travail et de la conduite du changement.

Partie I : Sectorisation de l'action publique : le poids de l'histoire et de la RÉATE

L'objectif de cette première section n'est pas de retracer l'histoire des services impliqués dans l'accomplissement des astreintes ni de leurs relations, mais de comprendre combien il a été difficile d'établir récemment des dispositifs décentralisés ou communs dans ce domaine. Ces difficultés se sont historiquement constituées autour d'une forte sectorisation de l'action publique et d'une centralité très marquée du pilotage des politiques afférentes.

En tout état de cause, les fusions, parce qu'elles redéfinissent des périmètres, engendrent des conflits inter-organisationnels et, par-delà, des transactions et des compromis, dans le cadre d'une « politique bureaucratique »¹⁶ qui y est portée à son acmé. Dans une première partie nous présenterons la mise en place de la RÉATE dans le département du Rhône et l'évolution organisationnelle du champ des astreintes au sein de la DDPP depuis la fusion jusqu'à la situation actuelle.

A- La RÉATE, un exemple de fusion par une approche descendante

Philippe Bezes, Patrick Le Lidec¹⁷ caractérisent les systèmes administratifs comme constituant des « institutions particulièrement robustes dont les processus de transformation sont exposés à d'importants mécanismes d'inertie : ceux-ci sont liés à la force de leurs legs historiques ou de leurs « traditions administratives » incarnés dans la solidité des institutions historiques ». Dans cette optique on peut se demander quelle est l'influence de facteurs tels que les valeurs structurantes, le droit administratif spécifique, le statut et les protections institutionnelles des agents publics, le type de relations politico-administratives, l'organisation des structures, l'intégration des niveaux d'administration, sur la réalisation effective de la fusion des services « vétérinaire » et « fraude » à l'échelon départemental. L'origine de cette fusion, récente, résulte d'une volonté issue des plus hauts lieux de l'Etat (Président de la République et gouvernement) : la Réforme administrative territoriale de l'Etat dite RÉATE.

¹⁶ Balme R., Brouard S., « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 1, 2005, pp. 33-50.

¹⁷ Bezes P., Le Lidec P., « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 2016/3 (Vol. 66), p. 507-541.

1- La préparation de la fusion

Comme le soulignent Philippe Bezes, Patrick Le Lidec¹⁸, la « véritable innovation » avec la RéATE est que les directeurs des nouvelles directions départementales interministérielles sont nommés¹⁹ par le Premier ministre sur proposition du préfet du département dont ils relèvent, théoriquement ils ne sont donc plus dépendant de leur ministère d'origine. Cela pourrait-il dorénavant poser des problèmes de loyauté ? C'est-à-dire prendre position et défendre les idées vis-à-vis de sa profession ou de sa hiérarchie. Ce cadre de DDPP souligne l'importance de cette nomination²⁰ : « *Nous au niveau départemental, comme les directeurs et adjoints on est rattaché aux services du premier ministre, on n'est plus fléché ministère d'origine. On a des compétences grâce à nos origines respectives, tout ça va se gommer au fil du temps car on traite des problèmes CCRF et des problèmes vétérinaires et des problèmes de RH ou d'intendance.* ».

L'accent pour cette fusion, en plus des fonctions support à mutualiser a été mis sur les domaines techniques qui présentaient des points de chevauchement tels que le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments. « *La RGPP, c'était une excellente idée, c'était même un impératif, c'était le fait de savoir ce que l'État fait. C'est issue de la LOLF, ensuite quels moyens on met et quel argent on met en face et ensuite pour chaque mission on sait qui le fait, on sait combien ça coûte, on met en place des indicateurs qui permettent d'évaluer et ainsi de suite. On est dans une démarche d'amélioration et les choses sont claires sachant qu'avant la mise en place de la LOLF, l'État ne savait pas ce qu'il faisait, il ne savait même pas combien d'agents il avait* »²¹.

A l'inverse : « *Non je me rends compte plutôt du négatif en terme d'efficacité des missions. C'est assez dramatique, les choix qui ont pu être faits, on ne les comprend pas au niveau local ; les économies on a du mal à les percevoir, si on en a eu, ils apparaissent pas clairement et après en terme de rapprochement, on a été rapprochés des services vétérinaires parce qu'il y avait ce côté alimentaire ; on avait de liens mais c'est le seul lien qu'on pouvait trouver et encore aujourd'hui, quand on voit la façon dont ils coexistent les services CCRF et vétérinaires*

¹⁸ « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue française d'administration publique* 2010/4 (n° 136), p. 919-942.

¹⁹ Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État, JORF n°0077 du 1 avril 2009, texte n° 47

²⁰ Entretien n° 1. Un cadre de la DDPP

²¹ Idem

avec des méthodes de travail toujours différentes, des conceptions de travail différentes, ce n'était peut-être pas par là qu'il fallait faire le rapprochement quoi! »²².

Ainsi un groupe de travail mixte composé d'agents du ministère en charge de l'Economie et du ministère en charge de l'Agriculture s'est réuni pour penser l'organisation de leur futur service. La ligne directrice était clairement donnée par la future direction et conforme aux orientations de la RéATE et du décret du 29 avril 2004²³ relatif aux pouvoirs des préfets qui prévoient que « lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés concourent à la mise en œuvre d'une même politique de l'État, leur fusion, totale ou partielle, peut être opérée. » L'un des objectifs de la RéATE était donc de faciliter le rapprochement de politiques jusque-là mises en œuvre par des directions départementales distinctes. *« La Réate était uniquement la remise au goût du jour d'un projet très ancien du ministère de l'Intérieur qui était de faire passer toutes les administrations territoriales de l'Etat sous la vraie autorité du préfet, donc à la logique verticale de la LOLF puisque à partir du moment où vous dites qui fait quoi, forcément vous avez quelque chose en silo avec on dit clairement voilà quel argent on va faire au niveau national, régional ou territorial, qui va le faire et l'argent qui sera consacré à cette mission on sait qu'il est utilisé pour cette mission à cette logique verticale, on substituait insidieusement. D'ailleurs ça a été dénoncé par la Cour des comptes insidieusement une logique complètement horizontale disant que pour faire des économies d'échelle, on va tout mettre dans un même pot et du coup on pouvait économiser de l'argent sauf que c'était complètement faux. C'était de la poudre aux yeux »²⁴.*

Cet objectif de rapprochement des politiques publiques est même qualifié du « plus ambitieux de la RéATE »²⁵ dans certains travaux. Un problème serait en théorie mieux appréhendé si toutes ses facettes étaient prises en compte par le même service. L'exemple de la sécurité sanitaire de l'alimentation, jusque-là scindée entre les services chargés du contrôle de la commercialisation et de la mise à disposition des produits alimentaires (services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) et ceux chargés du contrôle de leur production (services vétérinaires) est cité dans plusieurs travaux comme étant

²² Entretien n° 8. Un agent de la DDPP.

²³ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

²⁴ Entretien n° 3. Un cadre de la DDPP.

²⁵ Gagneron W., « Quel bilan et quel rôle pour les administrations déconcentrées de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, 2015/4 (N° 156), p. 923-930.

emblématique²⁶. Bien qu'emblématique, encore fallait-il définir le périmètre commun d'intervention des dits services et les activités qui seraient alors mises en œuvre de manière complémentaires au sein des Directions Départementales Interministérielles (DDI). Une telle reconfiguration de l'administration locale supposait de modifier le travail des agents, et partant de les en informer, de les former et d'obtenir leur concours. Quel a été le message adressé aux agents des services en attente de fusion ? Comment les agents ont-ils été associés à cette nouvelle organisation ? « *La DGAL et la DGCCRF sont distinctes car il y a 2 BOP, parce que c'est un choix des administrations mais également parce que c'est une logique car au bout d'un moment, on ne peut pas tout fusionner et faire un BOP entier pour l'État. C'est justement parce qu'il faut savoir qui fait quoi et à qui on donne notre argent et comment c'est réparti. c'est un impératif de bon sens* »²⁷.

Dans un rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'assemblée nationale²⁸, l'imposition de la réforme est évoquée ainsi : « À tort ou à raison, elle [la réforme RGPP] correspond aujourd'hui et de manière durable, pour un grand nombre d'agents publics et toutes les organisations syndicales, à un « repoussoir » ou à ce qu'il ne faut pas faire, malgré un consensus désormais acquis sur la nécessité de réformer l'État. La mise en œuvre de la RGPP a négligé la réflexion sur la conduite du changement, sur les missions à exercer et les conditions de leur exercice ». De par son caractère « initialement strictement confinée et descendante »²⁹, caractéristique de la stratégie dite « top-down »³⁰ ou par le haut³¹, la mise en œuvre de cette réforme a pu présenter un caractère violent pour les agents et cadres qui n'ont pas été associés et consultés en amont. Comment cette réforme a-t-elle été perçue par les agents et les cadres dans le Rhône ? Quelles sont les conséquences à long terme sur l'organisation du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments ? Les travaux de concertation au niveau local avec de forts impératifs ont amené plus ou moins de résistance ou de résignation de la part des agents des

²⁶ Werner Gagneron, *op cit.* et Leyzour F., Chevallier D., *Rapport fait Au nom de la commission d'enquête Sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France*, Assemblée Nationale, rapport 2297, 2000, Paris, p 379.

²⁷ Entretien n° 1. Un cadre de la DDPP.

²⁸ Cornut-Gentille F., Eckert C., « Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers » Synthèse du rapport d'information n° 4019 présenté le 1er décembre 2011, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, 2011, Paris.

²⁹ Cornut-Gentille F., Eckert C., rapport, art. cit.

³⁰ Chevallier J., « les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, 19, 2010, pp. 15-28 et Migeon F.-D., « La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration. » *Revue française d'administration publique*, 2010/4 (n°136), p.985

³¹ Bezes P., « Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative. », 2010, *Revue française d'administration publique*, 136(4), p.775

services. « On pourrait imaginer que sur la partie sécurité sanitaire, tout passe à un seul BOP et en soi cela ne pose pas de problème. Ce qui est important de savoir, c'est qui fait quoi. Alors certes, ça ne se voit pas beaucoup pour le BOP 206 qui reste un BOP avec beaucoup d'interventions mais sur le 134, c'est ridicule. Le BOP 134 n'est pas du tout représentatif de ce que coûte la répression des fraudes. La quasi-totalité des agents (les $\frac{3}{4}$) sont en DDPP et tout ce qu'ils coûtent en terme de fonctionnement est assumé par le BOP 333. Donc il faut aller prendre des bouts de BOP et faire des côtes mal taillées et des estimations, ce qui était l'antithèse complète avec la LOLF. On ne peut pas faire des extractions et donc on est obligé de faire des estimations pour à nouveau, comme autrefois, savoir combien coûtent les différentes missions »³².

On voit alors que plusieurs enjeux s'entremêlent et sont difficilement différenciables dans le discours des agents. L'entente forcée autour de la construction de l'organigramme est un point de convergence des tensions. La fusion - souhaitée par aucune des deux entités - est dès le départ inéluctable, mais la réaction à ce changement qui vient « d'en haut » diffère selon le ministère d'appartenance des agents : résignation voire optimisme du côté agriculture, lutte et résistance du côté économie. « Lorsque j'étais en Seine-Saint-Denis, lors de la préfiguration et les premiers mois suites à la fusion, les syndicats représentant les agents du ministère en charge de l'Economie avaient organisé plusieurs journées de grèves (auxquelles les agents relevant du ministère en charge de l'Agriculture n'ont pas participé)³³ et avaient accroché aux fenêtres du dernier étage du bâtiment des banderoles dénonçant la fusion avec " la mort du service public " cela illustre un pouvoir d'expression et une prise de position forte des syndicats « CCRF » au moment de la RéATE. Même résignés ou opposés, les agents et les cadres ont dû continuer leurs missions dans cette nouvelle configuration. Ainsi même sous une forme jugée dégradée, le service public a été maintenu... sous une autre forme ».

2- L'évolution depuis la fusion

La première recommandation du rapport commun de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration³⁴ sur la RéATE de décembre 2015 est d'« élaborer

³² Entretien n° 1. Un cadre de la DDPP.

³³ Entretien n° 1. Un cadre de la DDPP

³⁴ Auvigne F., Masurel H., « les services de l'administration territoriale de l'Etat en charge de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes », Rapport de l'Inspection générale des finances n°

dans les départements des organigrammes avec des dénominations harmonisées facilitant l'identification des missions de la DGCCRF », dans le corps du rapport il est précisé que l'objectif est de « favoriser la lisibilité des missions CCRF [...] les mots « consommation et répression des fraudes » apparaîtraient expressément dans chaque organigramme et dans la signalétique des DD(CS)PP ». Une instruction dans ce sens a été élaborée par le Secrétariat Général du Gouvernement après consultation des autres ministères présents dans les DDI. Cette réappropriation des services constituant les DDI par leurs ministères d'origine est-elle révélatrice d'un certain échec de la RéATE ? Ce remaniement, présenté ici d'un point de vue organisationnel a-t-il une résonance sur l'organisation fonctionnelle des missions de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) aux niveaux régional et départemental ? Ou, est-il le symptôme d'une fusion qui n'a jamais fonctionné d'un point de vue opérationnel ? Et alors, quels sont les points de tensions et de résistances qui parcourent les délimitations du champ fonctionnel de chaque ministère ? A ce jour dans le Rhône, l'organisation de la DDPP ressemblerait plus à une juxtaposition de services partageant des locaux et des fonctions support qu'à un jeu de concurrence entre les ministères ou, à un esprit de mutualisation des missions. Deux agents du ministère en charge de l'économie en poste dans le Rhône considèrent que :

« La RGPP, il n'y a pas de synergie... à part mutualiser les moyens sur les fonctions support ça n'a pas servi à grand-chose, la preuve on a chacun notre partie d'organigramme »³⁵

« Il y a eu les rapprochements physiques qui ont été une source énorme d'économie. Encore que ça pourrait être fortement nuancé par le fait que pour financer ces rapprochements et tous les frais, l'état était contraint de vendre tout un tas de bâtiments, donc c'est une baisse de patrimoine à un moment où le marché n'était pas le plus porteur. Je ne suis pas sûr que l'opération financière fût si intéressante que ça mais y a rien, y a aucun des rapprochements qui n'aurait pu être fait dans le cadre antérieur, dans un cadre de fonctionnement vertical à nouveau. Et cet argument financier est le seul parce qu'à tous les autres aspects, la partie Réate de la RGPP a eu des conséquences négatives sans exception »³⁶.

2015-M-080-01 et de l'Inspection générale de l'administration n° 15127/15104-01, décembre 2015, Paris, p 91.

³⁵ Entretien n° 8. Un cadre de la DDPP

³⁶ Entretien n° 5. Un cadre de la DDPP.

« On nous a fusionné un peu par hasard, à la va vite je dirai...De toute façon à la base nous les CCRF, on était contre cette fusion et on est toujours contre [...] Ça ne me gêne pas d'être dans la même direction entre guillemet, ça ne me dérange pas qu'on partage des locaux en commun, des véhicules en commun, tout le fonctionnement. »³⁷

Dans le cas de l'étude de l'organisation de la DDPP 69, nous avons observé des phénomènes de conflit, de structuration ou restructuration des contextes de l'action collective. Le phénomène organisationnel dans cette perspective peut être relu à la manière d'un jeu structuré d'interactions et le changement paraît caractéristique d'une dynamique de désorganisation et de réorganisation de l'action³⁸. Nous l'avons vu, ces phénomènes ne sont pas intrinsèquement locaux mais résultent de la force et du positionnement des acteurs que sont les ministères d'appartenance respectifs des agents et le gouvernement dans l'organisation territoriale de l'Etat.

« La salle de convivialité c'est l'exemple typique, c'était une demande forte de tout le monde. Une salle de convivialité où les gens vont se parler, il va y avoir une acculturation mais ça c'est du pipeau parce que l'arrêt de l'acculturation pour moi c'est la sociologie qui l'a fait et le fait de devoir travailler ensemble. La salle de convivialité par la force des choses, elle s'est trouvée là où il y avait avant la petite salle de pause qu'on a juste agrandi, ça a été immédiatement identifié comme la salle des vétos et les agents CCRF, pendant des années, se sont retrouvés au rez-de-chaussée à la salle générale du bâtiment dans un espace pas du tout adapté contre leur propre intérêt, tout ça parce que ces sont 2 mondes n'avaient pas vraiment envie de se retrouver ensemble »³⁹.

B- Le rôle intégrateur des acteurs chargés de mobiliser la connaissance

La sociologie des organisations montre « combien le pouvoir et l'autonomie des acteurs sont des phénomènes récurrents, sociologiquement "normaux"⁴⁰ ». Nous allons dans cette partie conduire une approche ascendante (Bottom-up), en s'appuyant non plus sur les décisions,

³⁷ Entretien n° 11. Un cadre de la DDPP

³⁸ Friedberg E., (1988), *L'analyse sociologique des organisations*, édition Toulouse Privat Paris Grep, p. 125.

³⁹ Entretien n° 1. Un cadre de la DDPP

⁴⁰ Bergeron, H, Surel Y, Valluy J., « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, Année 1998, 41, p. 195-223.

instructions ou sur l'activité d'une institution, mais sur la prise en considération de l'ensemble des acteurs mobilisés au sujet de l'accomplissement des astreintes. Nous allons reconstruire le système d'action concret qui selon des démarches comparables à celles proposées par Michel Crozier et Erhard Friedberg⁴¹ s'efforcera de montrer les enjeux et difficultés de la coordination « au concret » dans le département du Rhône. Nous verrons également la place prégnante de l'informel et des espaces de dialogue qui se créent de manière autonome à toute instruction.

1- La voie hiérarchique et l'informel

Les services de contrôle suivent des instructions, le plus souvent techniques, pour la réalisation de ces derniers. Dans l'administration les canaux d'information suivent la voix hiérarchique et le rôle des cadres ou chefs de service est prégnant pour la bonne compréhension et application de ces derniers. La hiérarchie a également un rôle dans l'organisation et le fonctionnement du service, ils peuvent donner des impulsions aux changements et des orientations à la manière de travailler des agents. Mais ils peuvent se heurter à des résistances de la part des agents. Dans le Rhône, des événements contextualisés ont pu venir freiner les volontés de coordinations.

Malgré la parution des instructions techniques ministérielles, les agents ne forment pas de binômes spontanés pour répondre aux instructions. L'organisation des services doit passer par la coordination hiérarchique et l'établissement d'un outil de programmation des tâches à réaliser. Dans ce cas, la hiérarchie est incontournable pour l'organisation de la réponse aux instructions interministérielles.

Dans « sociologie de l'action publique »⁴², Lascoumes et Le Galès montrent que les conclusions des études sociologiques du courant de la sociologie des organisations porté par Crozier, « brisent l'image de surface d'une administration fondée sur des organigrammes hiérarchiques et des principes rationnels. Elles soulignent les capacités d'autonomie des acteurs, leur capacité à développer des systèmes d'action hors de cadres formels ainsi que leur propension à jouer de leurs pouvoirs pour affirmer leur autorité et préserver leur espace de liberté ». Notre analyse s'inscrit dans la lignée de ces travaux, et au cours de nos observations, nous avons pu prendre la mesure de la place prépondérante de l'informel pour la coordination interservices et pour la

⁴¹ Bernoux P, La Sociologie des organisations Initiation théorique suivie de douze cas pratiques, 6^e édition, Essais, Point, Paris, 2014, pp.480.

⁴² Lascoumes P, Le Galès P, (2012) *Sociologie de l'action publique*, 2^e édition, Paris : Armand Colin, 2012, p.126.

préservation des prérogatives et habitudes reflétant l'appartenance des acteurs à une branche de l'administration.

Les équipes PEC et PQA étant regroupées sur le même « plateau technique », la coordination et l'échange peuvent facilement se matérialiser dans le cadre infra-hiérarchique de l'informel. Au-delà des relations et affinités interpersonnelles, une organisation n'étant efficace que lorsqu'elle fonctionne avec des gens imparfaits, des échanges d'information et des efforts de coordination existent entre certains agents de la DDPP. Ces rapports qui existaient déjà avant la fusion se sont perpétués ensuite.

« Moi dans mon travail, j'ai aucune raison de côtoyer un enquêteur vétérinaire, c'est pareil pour les produits industriels ils ne sont jamais avec moi. Cela pourrait arriver dans mon service pour les tromperies de races de chiens. Il y a uniquement le service alimentaire chez nous qui peut avoir des liens avec les services vétérinaires et même là on se rend compte que cela reste compliqué, il y a des méthodes de contrôle qui sont différentes »⁴³.

La DDPP du Rhône a recours aux contractuels, en particulier pour pourvoir les postes de la ligne budgétaire du ministère de l'Agriculture. Ce fort turn-over implique que des agents soient constamment sollicités pour la formation de leurs nouveaux collègues. Ainsi les nouveaux venus, novices prennent les habitudes de travail de leurs aînés, mais ils arrivent également dans une structure qui a son fonctionnement propre et cela permet de les intégrer dans un système en marche et de les faire participer d'emblée à la coordination.

« Donc les jeunes en sortie d'école, ils arrivent dans une structure et ils s'adaptent, elle fonctionne comme ça et ça ne les choque pas, à partir de ce moment-là les gens travaillent bien ensemble. »⁴⁴

Ainsi le renouvellement des générations d'inspecteurs permettrait d'ancrer la coordination dans les habitudes normales de fonctionnement des agents.

⁴³ Entretien n°12. Un agent de la DDPP.

⁴⁴ Entretien n°3. Un cadre de la DDPP

2- La coordination par un acteur : condition ou objectif d'un dispositif local, exemple des astreintes

L'astreinte est une activité emblématique des actions des services de l'Etat. Après une présentation du dispositif, l'analyse des raisons avancées pour la non-participation du service des fraudes de la DDPP du Rhône nous permettra de mettre en évidence les lignes directrices qui sous-tendent les relations normées entre les partenaires. L'exclusion volontaire voire volontariste des agents des fraudes est une forme de résistance douce à l'usage qui est fait de l'astreinte dans le département. Le dispositif de l'astreinte, pris en exemple de coordination interservices qui fonctionne (actions concrètes et échange d'information), va nous permettre d'analyser la place et le rôle du chef de file comme ordonnateur de l'action, mais aussi comme déterminant de l'adhésion nécessaire des parties prenantes pour la réalisation effective des astreintes.

Les astreintes de la DDPP du Rhône font partie du système des astreintes de la préfecture dont l'objet principal est de participer à la gestion des situations urgentes touchant principalement la sécurité des personnes et des produits : accident de la voie publique, retrait de la vente des produits dangereux, maladies animales contagieuses ... Il y a un certain nombre de situations, rentrant dans le champ des missions de la DDPP, qui peuvent survenir en dehors des horaires d'ouverture et qu'il est nécessaire de traiter sans attendre pour des raisons de sécurité sanitaire ou économique. L'astreinte est un moyen d'organiser la disponibilité d'agents demeurant à leur domicile ou à proximité en dehors de l'horaire de travail normal pour, en cas d'évènement soudain, aléatoire ou imprévisible, intervenir rapidement lorsque les exigences de continuité du service ou des impératifs de sécurité l'imposent.⁴⁵

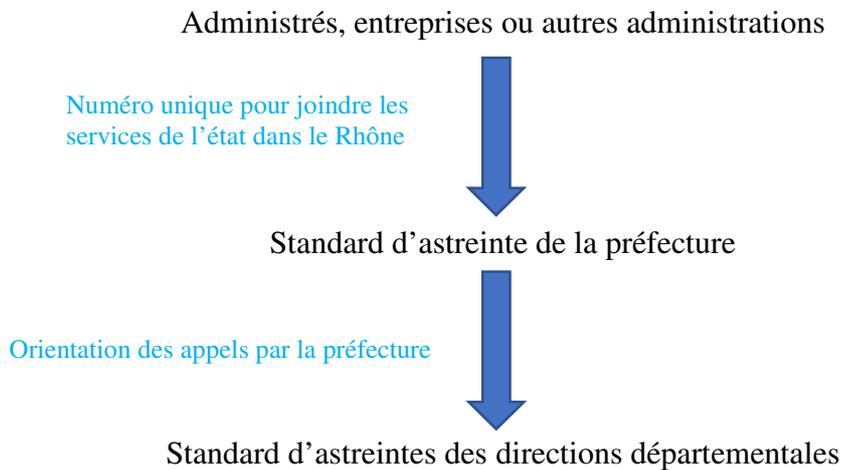
L'arrêté du 27 mai 2011⁴⁶ définit 3 types d'astreintes en fonction des bénéficiaires et des situations : l'astreinte d'exploitation, l'astreinte de direction et l'astreinte de sécurité. A la DDPP du Rhône, seule l'astreinte de sécurité a été retenue.

L'astreinte de la DDPP s'intègre dans le système d'astreinte de la préfecture du Rhône tel que schématisé ci-dessous. Les administrés ou les professionnels devant solliciter l'administration doivent passer par un numéro unique d'astreinte. La préfecture réalise un premier tri des

⁴⁵ Circulaire du 21 juin 2013 art. cit.

⁴⁶ Arrêté du 27 mai 2011 relatif aux cas de recours aux astreintes dans les directions départementales interministérielles.

situations qui nécessitent d'être traitées en urgence et oriente les appels vers les structures compétentes. L'astreinte de la préfecture sert également de plateforme d'orientation pour les agents d'astreinte de la DDPP qui auraient besoin de contacter une administration ou un service d'urgence de permanence.



Lorsque la DDPP a été créée par le regroupement de différentes directions départementales, le système des astreintes de la DDSV a été conservé en l'état et mis en œuvre au sein de la DDPP. Cela s'est fait naturellement puisque seule cette direction (DDSV) mettait en œuvre des astreintes. Malheureusement ce système ne tient pas compte de la nouvelle organisation de la structure et des nouvelles missions. De plus, la refonte du système des astreintes est considérée par la direction comme un projet pouvant permettre de créer de la coopération et de fédérer les cadres de la DDPP autour d'un projet collectif relevant des missions de service publique.

Les raisons professionnelles de la non-participation des agents CCRF aux astreintes hebdomadaires sont connues et, reconnues par la DDPP du Rhône. Cependant, il apparaît que ces raisons ne sont pas les seules qui remettent en question cette participation. Pour eux, cela dépasserait leurs prérogatives et donc, ils ne se sentent pas concernés : « *Comment utiliser des pouvoirs qui ne sont pas les nôtres, par exemple détruire la marchandise on n'a pas le pouvoir... et puis faire les fermetures directes, même pour mesure d'urgence, chez nous il y a un contradictoire qui doit être respecté, ce n'est pas notre façon de faire.* »^{47 48 49}

⁴⁷ Entretien n° 1. Un cadre de la DDPP

⁴⁸ Entretien n° 4. Un cadre de la DDPP

⁴⁹ Entretien n° 9. Un cadre de la DDPP

« Moi je suis chef de service, je suis sur l'organigramme et il n'y a aucune raison que je refuse. Mais sur le principe pour moi, il y a une absurdité à demander à quelqu'un de faire une astreinte vétérinaire pour quelque chose à laquelle il n'a aucune compétence, qu'il n'a jamais fait, que ses homologues n'ont jamais fait et pour lequel le besoin qu'il le fasse ne s'est jamais présenté. La plus flagrante étant que ça fonctionne comme ça depuis 10 ans depuis la création de la DDPP sans aucun problème mais même avec des gens en particulier qui demandent à faire plus d'astreintes parmi les vétérinaires. Il y a vraiment une volonté de principe qui est déconnectée de la réalité et de l'intérêt des choses et ça suffirait pour moi à être contre »⁵⁰.

Les perspectives ouvertes par Duran et Thoenig⁵¹ selon lesquelles les échanges sociaux - qui se développent entre les acteurs de plusieurs organisations autour de la gestion d'un problème qui assure leur interdépendance - seraient à même de former un système plus global qui atténuerait les limites formelles des organisations sont encore loin de se concrétiser. L'expérience relatée dans cette seconde partie, malgré l'existence de cadres institutionnels et formels pour favoriser la coordination entre les acteurs, pourrait même aller jusqu'à se rapprocher de l'idée, en termes d'organisation, d'une anarchie organisée⁵² dans ce domaine de l'action publique. La RÉATE a créé par la fusion des entités un espace fonctionnel de travail commun au niveau départemental pour les agents relevant des ministères en charge de l'Agriculture et des Finances.

Les politiques publiques peuvent être perçues comme des cadres normatifs qui contraignent les actions des différents acteurs. C'est une approche juridique des politiques publiques, dans cette étude si les principes sur lesquels s'appuient tous les acteurs pour l'accomplissement des astreintes sont identiques. En effet, le concept de division du travail *« est pris entre des interprétations économiques, centrées sur l'organisation technique du travail, et des considérations macrosociologiques, centrées sur l'équilibre des groupes sociaux. Il est également à la frontière des évaluations objectives et subjectives du monde social, entre une sociologie descriptive et une approche plus compréhensive. C'est pourquoi il permet de suivre l'effet des évolutions techniques et économiques sur l'organisation d'ensemble des sociétés, sans pour autant délaissier les répercussions que celles-ci peuvent avoir sur les sentiments, les*

⁵⁰ Entretien n° 2. Un cadre de le DDPP

⁵¹ Duran P. Thoenig J. « L'état et la gestion publique territoriale », *revue française de science politique*, volume 46 n°4, 1996, pp. 580-623.

⁵² Lascombes P & Le Galès P, op. cit.

représentations, le vécu des personnes. »⁵³. Dans cette étude, la régulation opérée par l'Etat en apportant le cadre de la division du travail doit être rapportée à la configuration des groupes professionnels et à leurs principes de fonctionnement interne. La division du travail est une distribution des droits et des devoirs associés aux activités professionnelles⁵⁴. Dans l'institutionnalisation de la division du travail, la « licence » légale attribuée à une profession donne à ses membres un pouvoir propre et s'accompagne d'un mandat moral intellectuel et technique. Le système de distribution des groupes et catégories professionnelles est donc complété par les évaluations ordinaires que les individus se font de leur place, et de celle des autres, dans la division sociale du travail.

⁵³ Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P., (2010), Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur la division du travail, Pillon T., et Vatin F., p 391

⁵⁴ Idem

Partie II : Les cultures et identités des segments de la DDPP du Rhône

L'analyse des identités et des cultures en organisation permet de comprendre ce qui amène les acteurs à agir. Aujourd'hui, les grandes interrogations sur l'identité renvoient fréquemment à la question de la culture.

A- Comportement des acteurs dans la sociologie des organisations

Comment expliquer les comportements des individus et/ou des groupes dans les organisations ? Pour pouvoir répondre à cette question, Philippe Bernoux⁵⁵ pose un fait qu'il a constaté : l'irrationalité apparente et l'imprévisibilité de ces comportements. « *Les comportements individuels dans les organisations sont généralement expliqués par le tempérament individuel. Dans toute organisation, les comportements ne se comprennent que dans un ajustement permanent entre l'individu, son tempérament, ses besoins, ses désirs et le groupe* ». Il estime que les comportements doivent être étudiés en double relation avec les individus et les normes produites par le groupe. Les comportements peuvent être également influencés par des déterminants collectifs dus à l'environnement comme la culture nationale par l'intermédiaire de relais institutionnels et organisationnels, et par des caractéristiques personnelles (sexe, âge,...).

L'auteur propose également de prendre en compte les motivations individuelles et de groupes. Les premières sont celles qui poussent les individus à agir en fonction de leurs besoins. Selon les secondes, l'action est fonction du rôle donné par la société ou l'entreprise. De ce fait, parler de motivation revient à s'interroger autant sur l'organisation que sur les individus qui la composent. Toutes les influences énumérées par l'auteur n'ont donc d'impact que si l'individu est situé dans l'organisation et mis en relation avec les autres.

L'hypothèse émise par Philippe Bernoux⁵⁶ est donc que les normes de comportement ne se prennent que dans la situation où est l'individu et que, là, elles sont le résultat de l'interaction entre acteurs. Il y a donc rencontre entre l'individu et les groupes sociaux autour d'un projet, lesquels vont se donner des objectifs à travers l'organisation. Entre eux va donc s'établir une relation de contribution-rétribution, formelle et informelle. L'individu va donc déterminer son

⁵⁵ Bernoux P. La Sociologie des organisations. Initiation théorique suivie de douze cas pratiques. 480 pages.

⁵⁶ Idem

comportement en fonction de ses intérêts par rapport à ce que l'entreprise peut lui offrir, mais également l'harmoniser avec celui du groupe. Par la suite, le groupe va définir une stratégie globale que l'auteur appellera une logique d'acteur. Cette logique d'acteur se traduit, dans une organisation, par des relations de pouvoir quotidiennes, qui peuvent être, à la fois, organisationnelles et culturelles.

Ces relations participent également à la constitution de normes de comportement. Ces normes de comportement peuvent évoluer et changer sous l'influence de pressions internes et externes. Les pressions internes s'exercent lorsque les contraintes auxquelles sont soumis les quatre facteurs déterminants (les logiques d'acteur, les normes de comportement, l'organisation et les rapports de pouvoir) ne renforcent plus le système mais le font éclater. L'environnement peut également modifier ce système de normes (par exemple, l'introduction d'une nouvelle réforme). Les logiques d'acteur peuvent être elles-mêmes influencées par le changement de l'environnement, du système socio-politique, par une nouvelle loi.

L'auteur souligne trois grands types d'explication sociologique :

- Le déterminisme individuel qui explique le comportement à partir de variable caractérisant l'environnement de l'individu, voire de l'individu lui-même.
- Le réalisme totalitaire : le comportement est conçu comme le produit des structures sociales caractérisant les sociétés dans leur totalité. Le comportement sera expliqué par les normes et les moyens que la société lui impose.
- Le modèle interactionniste souligne le fait que les comportements sociaux sont le fait d'acteurs agissant intentionnellement en vue de fins choisies par eux en appliquant des stratégies pour les atteindre. On met l'accent sur le fait que les comportements ne résultent pas de déterminismes, mais d'une intention stratégique de l'acteur.

Un autre domaine permettant de comprendre le fonctionnement d'un groupe est celui de sa culture. En effet, les différents segments professionnels de la DDPP du Rhône sont titulaires d'une culture professionnelle issue de leur socialisation professionnelle. La formation et leur parcours est le socle de leur métier duquel a émergé les conditions d'exercice de chaque groupe professionnel ainsi que les règles d'exercice. D'après F.Osty ⁵⁷, les métiers et professions partagent la référence à un savoir, acquis au terme d'un parcours, d'un apprentissage et de

⁵⁷ OstyF., *Sociologie du monde du travail*, Paris, PUF, 2012, p 63.

formations, socle d'un idéal de métier, qui fonde l'appartenance commune et un corps de règles précisant les conditions d'exercice/fonctionnement de chaque groupe professionnel. La socialisation professionnelle débouche sur des cultures et des identités professionnelles.

« On a perdu en lien avec des collègues qui sont dans la DIRECCTE qui ont été formés en même temps que nous, qui ont la même culture de travail que nous, on a été coupés d'eux pour nous rapprocher avec d'autres agents, qu'on a passé par ailleurs mais qui dans le travail on a pas la même conception du travail et donc en DDPP c'est un sujet un peu délicat »⁵⁸.

L'étude des cultures et identités des segments de la DDPP devrait permettre de mettre en évidence les différentes rationalités à l'œuvre et ainsi de comprendre ce qui peut pousser les acteurs à agir (registres de motivation). La définition des cultures permettra de mettre en évidence ce qui limite les capacités d'action⁵⁹. Or d'après Philippe Bernoux⁶⁰ : *« Une mutation pour être acceptée doit s'insérer dans le système technique et culturel existant, le perfectionner et non le contre dire ; elle doit de plus ne pas aller à l'encontre du système de valeurs ni du système de pouvoirs ».*

Plusieurs raisons peuvent expliquer le fait que la culture soit un sujet mal vu dans les milieux sociologiques :

- La culture est un concept flou et donc malléable auquel chaque utilisateur peut donner une forme particulière.
- La seconde raison vient de ce que l'usage du concept de la culture évoque l'impérialisme explicatif des écoles culturalistes et surtout la généralité de leurs explications.

Néanmoins, les récentes recherches orientent l'étude des différences culturelles à partir de situations concrètes de travail entre différentes catégories socioprofessionnelles, entre pays différents ou entre entreprises différentes.

⁵⁸ Entretien n° 8. Un agent de la DDPP.

⁵⁹ Sainsaulieu R., *L'identité au travail*, Paris, Presse de la FNSP, 1977.

⁶⁰ Bernoux P., *La Sociologie des organisations*, Points, 2009, p 413.

Renaud Sainsaulieu⁶¹ est le premier à avoir tenté d'explorer les effets du travail sur les comportements relationnels et non sur les psychologies individuelles. Cette perspective lui a permis de définir des sous-cultures internes à l'entreprise. L'explication de ces sous-cultures est faite à partir de la position hiérarchique, des situations de travail et de l'organisation technique de la production. Les individus arrivant dans l'entreprise avec leur propre culture font l'apprentissage d'une culture particulière à chaque entreprise. Cette culture est le résultat de trois dimensions principales : la culture antérieure (culture ethnique, culture acquise dans une autre entreprise...), la situation de travail (catégorie socioprofessionnelle...) et la situation stratégique des rapports de pouvoir (politique de direction...). Cette complexité doit s'analyser en termes fonctionnels, à partir des attentes et des rôles dans l'organisation, en termes stratégiques, à partir des relations de pouvoir, en termes techniques, à partir de la part des situations de travail dues à l'usage de telle ou telle technologie. *« Il n'y a pas d'homogénéité dans les contrôles ou dans les pratiques, c'est du constat. C'est pas un souhait exprimé, c'est un constat et une méthode de travail et les cultures sont vraiment différentes »*⁶².

B- La culture de la collaboration

Comme annoncé précédemment, la refonte du système des contraintes est considérée par la direction comme un projet pouvant permettre de fédérer les cadres de la DDPP autour d'un projet collectif relevant des missions de service public. Ce projet collectif pourrait permettre de faire émerger un sens commun dans les actions et des voies de collaboration nouvelles entre services.

La mise en œuvre d'une culture de collaboration, comme plusieurs transformations organisationnelles d'envergure, consiste à changer les façons dont les gens travaillent, pensent, se comportent et même vivent dans l'organisation. Changer la culture exige l'adoption de nouveaux paradigmes et la mise en œuvre de nouveaux principes, de nouvelles perspectives et de nouvelles valeurs – ce n'est pas une tâche facile !

Sachant que chaque organisation a sa propre culture, la façon dont « les choses se font » dans une organisation varie grandement d'une entreprise à l'autre. En tant que telle, la

⁶¹ Sainsaulieu R. art. cit.

⁶² Entretien n° 8. Un agent de la DDPP.

compréhension de la culture est nécessaire afin d'anticiper le niveau de résistance du système existant.

« Peu importe si elles sont appelées équipes interfonctionnelles ou équipes autoorganisées, de toute façon nous sommes dans le même bateau ; une culture de collaboration met l'emphase sur le travail d'équipe. Pour moi, la collaboration est perçue comme un processus récursif, où deux ou plusieurs personnes ou organisations travaillent ensemble pour réaliser des objectifs communs. Dans une culture de collaboration, les équipes sont organisées afin de maximiser la collaboration avec un objectif clair qui vise à atteindre des objectifs communs. La directrice a été claire sur ce sujet »⁶³.

« Pour moi, c'est juste une question de temps pour s'habituer. La collaboration au sein de l'équipe, même si cela ne me convient pas, est essentielle et une participation transversale ajoute de la puissance additionnelle autour du projet. Il n'est pas surprenant que dans une culture de collaboration s'ajoute le défi supplémentaire de l'intégration des personnes provenant de divers services afin d'atteindre les objectifs corporatifs »⁶⁴.

« Moi je suis prêt à collaborer et intégrer le roulement des astreintes mais pour que cette nouvelle approche soit acceptée, je souhaite recevoir une formation avec des supports à l'appui ; d'ailleurs, c'est une très bonne chose de remettre à jour la mallette d'astreinte. La dernière chose qu'un dirigeant souhaite voir apparaître est une obscurité quant à l'avancement d'un projet »⁶⁵.

« Pour moi, la culture de collaboration favorise un apprentissage constant et un partage des connaissances. Pour moi, les astreintes reposent sur des personnes hautement compétentes pour assumer cette responsabilité et moi, je ne me sens pas capable de gérer des situations d'urgence en dehors des problématiques CCRF »⁶⁶.

⁶³ Entretien n° 6. Un cadre de la DDPP.

⁶⁴ Entretien n° 4. Un cadre de la DDPP.

⁶⁵ Entretien n° 1. Un cadre de la DDPP.

⁶⁶ Entretien n° 1. Un cadre de la DDPP.

« Ces contraintes sont une contrainte pour nous tous mais tout le monde doit collaborer. Le partage de cette tâche sur l'ensemble de l'encadrement permet de répartir cette charge de travail. C'est l'organisation la plus efficace »⁶⁷.

Le choix d'une configuration organisationnelle en contradiction avec le modèle collaboratif peut être un facteur important d'échec⁶⁸. Le risque est de mettre les intervenants face à des injonctions paradoxales : le respect de la hiérarchie, le contrôle des activités, la rétention d'informations, la répétition de solutions face aux exigences d'une organisation transversale fondée sur la confiance, sur le partage des informations et des savoirs, sur le travail par objectifs et sur la découverte de nouvelles solutions face aux « épreuves » qui supposent d'inventer de nouvelles solutions.

C- Socialisation professionnelle des segments de l'organisation

La socialisation débouche sur des cultures professionnelles et donc sur des identités. Comme le montrent les travaux de Dubar⁶⁹, le concept de socialisation traverse l'histoire des sciences sociales. Étudié tout d'abord pour le développement des enfants, il a ensuite permis de comprendre la transmission et l'acquisition des codes et des règles de la société chez les jeunes. Le concept a ensuite été étendu au monde de la professionnalisation. Cette socialisation émerge d'une formation, d'un concours, d'un statut. Par conséquent, il est pertinent d'étudier les différents savoirs, expériences et moments forts des carrières avec l'idée que ce sont ces enseignements qui révéleront ce qui constitue le cœur des métiers des différents segments de l'organisation. Ainsi, l'étude des processus de socialisation professionnelle des segments de la DDPP révèle la complexité et la grande hétérogénéité des contextes et expériences. Elle est un enjeu central pour la compétence des acteurs en milieu de travail.

⁶⁷ Entretien n° 14. Direction de la DDPP.

⁶⁸ Gangloff-Ziegler C. Les freins au travail collaboratif. Dans [Marché et organisations 2009/3 \(N° 10\)](#), pages 95 à 112

⁶⁹ Dubar C., Sociologie des professions 1998

La socialisation professionnelle permet de maîtriser un rôle en milieu de travail⁷⁰. Pour d'autres, elle permet une compréhension de la culture d'une organisation⁷¹. Enfin, pour d'autres encore, elle renvoie au phénomène d'appartenance à une organisation⁷².

- 1- Techniciens, ingénieurs agroenvironnement et inspecteurs vétérinaires du ministère de l'agriculture

Les techniciens

Généralement issus d'une formation initiale Bac +2, majoritairement scientifiques, la durée est de 1 an. La formation se déroule à l'Institut National de Formation des Personnels du Ministère de l'Agriculture (INFOMA). Elle forme des techniciens aux métiers de l'inspection avec une valence importante pour les métiers de l'abattoir.

Les ingénieurs agroenvironnement (IAE)

Les IAE sont formés dans une école nationale d'ingénieurs rattachée au Ministère de l'Agriculture notamment l'Ecole Nationale des travaux agricoles de Bordeaux.

Les inspecteurs de santé publique vétérinaire (ISPV)

Les ISPV sont recrutés sur concours en quatrième année de cursus vétérinaire et en fin d'études d'ingénieur agronome (concours élèves), ou après une expérience professionnelle vétérinaire (concours externe, interne et examen professionnel). Ils suivent, avant leur prise de poste, les enseignements de l'ENSV, école d'application du ministère chargé de l'agriculture, membre du réseau des écoles de service public.

Les inspecteurs recrutés par le concours élève suivent une première année correspondant aux enseignements de l'année d'approfondissement vétérinaire en santé publique vétérinaire. La deuxième année d'étude, suivie par les ISPV issus du concours élèves comme du concours

⁷⁰ Van Maanen, J., & Schein, E. H. (1979). Toward a theory of organizational socialization. *Research in Organizational Behavior*, 1, 209-264.

⁷¹ Louis, M. R. (1980). Surprise and Sense Making : What Newcomers Experience in Entering Unfamiliar Organizational Settings. *Administrative Science Quarterly*, 25, 226-251.

⁷² Feldman, D. C. (1976). A Contingency Theory of Socialization. *Administrative Science Quarterly*, 21, 433-452.

Externe, inclut le CEAV de santé publique vétérinaire (CEAV), et d'autres modules spécifiques à la formation de cadres du service public. Elle est ouverte à des auditeurs libres, vétérinaires ou ingénieurs, français ou étrangers.

Au cours de cette période, les étudiants acquièrent : une expertise technique et scientifique de l'inspection vétérinaire, une maîtrise des mécanismes de l'action publique (droit, finances publiques, économie), et également une compétence de management, indispensable à leurs fonctions futures d'encadrement. Ils réalisent, à la demande d'un commanditaire, un travail collectif portant sur les politiques publiques relatives à la santé publique vétérinaire, l'alimentation ou la protection des végétaux. Une offre diversifiée de formations continues leur permet par la suite de mettre à jour et de développer leurs connaissances tout au long de leur parcours professionnel.

Les ISPV constituent une corporation au même titre que les médecins. Il y a une distribution des tâches en lien direct avec le statut et la profession. Ils sont détenteurs d'une fonction et d'un rôle directement hérités de leur formation (technique et managériale).

2- Contrôleurs et inspecteurs DGCCRF

Après l'admission à un concours d'entrée, un parcours d'un an sur plusieurs sites administratifs est suivi par le stagiaire. Cette formation est organisée par l'Ecole Nationale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (ENCCRF) basée à Montpellier.

La formation d'un an comprend les différentes phases articulées autour des thèmes suivants :

- La découverte de l'administration et de son ministère,
- L'acquisition des connaissances nécessaires à des fonctions d'enquêteur grâce à des enseignements transversaux (droit, sciences, technologie, économie, techniques d'intervention, outils informatiques et documentaires...) et de cycles organisés sur les missions de la CCRF (régulation concurrentielle des marchés, protection économique des consommateurs, sécurité des consommateurs) en alternance à l'école et en unité d'enquêtes
- La mise en pratique du futur métier au quotidien par un stage pratique en unité d'enquêtes (de la fin du cycle de formation à l'école jusqu'à l'affectation).

La formation d'un an forme à l'ensemble des métiers de la DGCCRF sur l'ensemble des entreprises concernées. Elle est par conséquent dense et assez généraliste.

De formations initiales diverses, les stagiaires sont majoritairement juristes ou de formations scientifiques. En fonction de la formation initiale, ils deviennent cadres B ou A, mais il y a des facilités pour gravir les échelons aussi ; il y a de nombreux inspecteurs qui étaient au préalable contrôleurs, ce qui crée une proximité entre les agents dévolus au terrain et ceux de l'encadrement. De plus, tous les cadres formés ont pour leurs premières affectations des missions d'inspection, ce qui renforce cette proximité entre les agents.

3- Attachés administratifs

La formation a lieu à l'institut régional d'administration et dure douze mois. Il forme les attachés d'administration de l'Etat, le corps d'encadrement qui constitue la colonne vertébrale de l'administration. La formation repose sur l'alternance entre des périodes d'enseignement à l'institut et une période de stage.

La finalité des enseignements est :

a) Un tronc commun d'enseignements :

- Cadre et enjeux de l'action publique ; permettre aux élèves de situer leur action dans le cadre institutionnel français aussi bien qu'européen et d'appréhender les enjeux et contraintes liés à la mise en œuvre des politiques publiques.
- Moyens et méthodes de l'administration : doter les élèves de l'ensemble des outils leur permettant de comprendre, analyser et interpréter, en fait et en droit, des situations administratives courantes et d'y apporter les solutions adéquates.
- Management : permettre aux élèves d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs futures missions de conception, de modernisation, de gestion et d'encadrement.

b) Un cycle d'approfondissement en univers professionnel.

A l'issue de la formation, les stagiaires sont cadres A et ont vocation à travailler en administration centrale au sein des différents ministères, en services déconcentrés ou dans des établissements publics, et notamment dans des établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées, y compris de l'enseignement agricole) ou les universités.

En conclusion, nous remarquons que les formations sont diverses : généralistes et administratives, techniques et bien définies. Elles sont à l'origine de rationalités et de cultures différentes qui devront cohabiter dans la nouvelle organisation des astreintes.

D- Analyse stratégique des jeux d'acteurs

« Certes les stratégies individuelles peuvent être et sont effectivement différentes, mais leur rationalité ne peut être découverte qu'une fois la rationalité du jeu collectif bien établie »⁷³

M. Crozier⁷⁴ nous fait remarquer que les frontières entre l'organisation et son environnement ne sont pas étanches, il n'y aurait pas, d'un côté des organisations, organisées, et de l'autre, des champs inorganisés. Au contraire, les limites sont souvent impossibles à tracer et il faut convenir « qu'il n'est pas de champ qui ne soit organisé en terme de pouvoir ». C'est pourquoi, E. Friedberg⁷⁵ préfère employer le concept de « système d'action collective organisée » qui n'enferme pas les jeux d'acteurs dans les limites de l'organisation. L'environnement d'une organisation est d'ailleurs composé d'autres organisations, et que ce soit la mise en œuvre d'une politique publique⁷⁶, la « gouvernance » d'un territoire, ou l'élaboration d'une stratégie de développement, ces exercices nécessitent le partenariat et la coordination de nombreux acteurs ou organisations. C'est donc l'analyse du partenariat, du système d'acteurs autour d'une opération ou d'un projet tel que le nôtre, qui va mobiliser notre intérêt et nous permettre de renouveler et d'enrichir notre analyse. En général c'est à travers des entretiens ouverts avec les différents protagonistes de l'opération étudiée, que vont être recueillis les différents éléments de l'analyse.

La première opération va donc consister à bien identifier tous les acteurs d'une opération, à essayer ensuite de percevoir les stratégies de chacun, certains diraient leurs logiques d'action. Ces derniers, en effet, ne poursuivent pas tous les mêmes objectifs. Quelles relations entretiennent-ils entre eux ? Quelles coalitions se forment ? Quelles alliances se nouent ? Peut-on reconstituer un sociogramme de cette action collective ? Cette approche du territoire par son

⁷³ M. Crozier, J.-C. Thoenig (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France, *Revue française de sociologie*, 16-1. pp. 3-32.

⁷⁴ M. Crozier et E. Friedberg. L'acteur et le système. Sociologie politique Seuil 1977

⁷⁵ Friedberg E.. Le pouvoir et la règle Sociologie Seuil 1993

⁷⁶ Meny M. et Thoenig J.C., Politiques publiques Paris PUF Collection Thémis 1989

système d'acteurs, nous amène à réintégrer dans notre diagnostic un certain nombre de considérations qui peuvent servir à élaborer une théorie de l'action collective ou à mettre au point une stratégie en vue de la réalisation du projet. On en arrive ainsi à la notion de diagnostic stratégique. C'est à dire à l'établissement d'un diagnostic pour un ou plusieurs acteurs, dont le but est de déterminer une stratégie d'action, à partir de l'analyse du contexte.

Entre les zones d'incertitude et le système d'action concret, des jeux de pouvoirs se développent : jeux d'autonomie, jeux d'opacité/transparence, jeux de valorisation/dévalorisation, jeux d'évitement des responsabilités, jeux du refus de changement, jeux d'accusation réciproque... . Dans ces jeux stratégiques, pour « gagner » dans certains domaines les acteurs doivent souvent accepter de « perdre » dans d'autres domaines.

Le changement n'est pas une solution, il n'est pas une finalité, il est en fait un problème sociologique de relation dans des jeux d'acteurs, en fonction de leurs opportunités et de leurs stratégies. Ce sont les acteurs qui changent, non pas passivement ou individuellement (les soi-disant « résistances au changement ») mais au sein d'une collectivité, dans un apprentissage organisationnel des règles du jeu.

La formalisation et la transparence induite par les contraintes modifie par exemple les zones d'incertitude de certains acteurs : changer c'est en fait fixer de nouveaux modèles de "jeux" (avec leurs composantes affectives, cognitives et relationnelles).

L'analyse des jeux d'acteurs en DDPP consiste dès lors à repérer les positions des acteurs, vis à vis du système, à les caractériser, les interpréter en termes de conflits ou d'alliances (potentiels), enfin à rechercher des moyens pour faire évoluer ces positions dans un sens plus favorable à l'un des acteurs du système, pris comme acteur central. Cette analyse permet de comprendre et d'interpréter les positions des acteurs relativement au système. Ainsi, on comprendra pourquoi tel acteur s'est opposé au projet, alors qu'on aurait pu attendre, objectivement, une attitude favorable.

Partie III : La nouvelle organisation des astreintes

Les astreintes sont incontestablement une contrainte. L'agent d'astreinte porte seul le poids et la responsabilité des interventions qu'il réalise. Les situations gérées en astreinte sont certes banales en général mais le système est principalement mis en place afin de répondre à des situations de crises et d'urgence qui sont anxiogènes pour les acteurs.

Lorsque j'ai débuté mon stage à la DDPP, je me suis rendu compte que le système actuel d'organisation des astreintes était obsolète car il ne tient pas compte de la nouvelle organisation de la structure et des nouvelles missions. Sous l'impulsion de la circulaire du 21 juin 2013⁷⁷, la direction souhaite aujourd'hui remettre à jour les procédures des astreintes. Le travail demandé pour mon stage consiste à revoir l'organisation des astreintes dans l'organisation actuelle en direction départementale interministérielle. L'identification du périmètre de changement en termes de processus, d'organisation, d'acteurs et de type de changement permettra de réaliser un cadrage ayant pour finalité de définir des leviers d'action et d'envisager des solutions et leurs mises en place les plus pertinentes.

A- Le constat de difficultés qui révèlent l'existence de freins relatifs à la conduite du changement

« Tout changement nécessite, comme condition nécessaire, la prise en compte des rationalités des différents acteurs impliqués et donc la reconnaissance non seulement qu'ils peuvent et doivent infléchir les actions de changement, mais que concrètement ils les infléchissent et les modifient. Pas de changement possible sans reconnaissance de ce qu'il engage la rationalité des acteurs qui y sont mêlés »⁷⁸.

Même si la résistance au changement n'en est en rien systématique, il est impératif de comprendre quelles en sont les causes. Selon la littérature, six facteurs peuvent être repérés :

- Le premier facteur est lié à l'anxiété provoquée par la réforme – nous la nommons résistance psychologique. Comme le souligne Jaques⁷⁹, « c'est en période de changement que se réveillent

⁷⁷ Circulaire du 21 juin 2013 relative aux astreintes en directions départementales interministérielles

⁷⁸ Bernoux P., La sociologie du changement, Points, 2004, p307.

⁷⁹ Jaques E., Intervention et changement dans l'entreprise, Dunod, 1972.

ou se cristallisent ces anxiétés qui n'existent qu'à l'état diffus dans les organisations ». Le changement constitue donc un puissant « stresser » qui provoque chez les individus un état de déséquilibre psychologique⁸⁰. Celui-ci remet en question des repères qui offraient une stabilité psychologique rassurante.

- Le second facteur renvoie à la relation que l'individu entretient avec l'entreprise – nous la nommons résistance identitaire. En effet, l'organisation nourrit l'individu en termes de représentation de lui-même. Et ce dernier construit son identité et existe socialement à travers son travail, son appartenance à un monde (un service, un métier) et à une entreprise. Le changement peut donc provoquer une remise en cause profonde de l'identité de la personne en modifiant la nature de la relation qui la lie à l'organisation. Les approches en termes de rupture du contrat psychologique sont sur ce point révélatrices. Herrbach⁸¹ montre d'ailleurs que la violation du contrat psychologique peut générer quatre types de réactions : la parole, le silence, le retrait et la défection. La parole consiste à maintenir le contrat par l'échange. Le silence reste la solution appropriée lorsque les termes ne sont pas négociables. Le retrait consiste à réajuster son apport en fonction de la réduction de l'apport de l'employeur. La défection, manifestation extrême, se traduit par un départ de l'organisation. Ces comportements dépendent toutefois de l'équilibre perçu entre les contributions de l'individu et de l'organisation, de l'attribution de la responsabilité de la rupture et du sentiment de justice dans la perception qu'a l'individu de la façon dont il a été traité par l'organisation.

- Le troisième facteur relève d'une analyse en termes de jeux de pouvoir⁸² (Crozier et Friedberg, 1977) – nous la nommons résistance politique. Ces auteurs notent ainsi que *« les acteurs [...] ne peuvent jamais être réduits à des fonctions abstraites ou désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose le système, disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres. La persistance de cette liberté défait les réglages les plus savants... »*. En d'autres mots, les individus ne sont pas des objets que l'on peut manipuler à travers un quelconque processus de changement. Ils sont en mesure de l'infléchir et de l'orienter dans un sens qui leur est plus favorable. Les individus ne sont donc pas automatiquement hostiles à

⁸⁰ Ouimet G., Dufour Y., « Vivre et gérer le changement ensemble ? », *Revue française de gestion*, mars-avril-mai 1997.

⁸¹ Herrbach O., « Les difficultés liées au changement organisationnel : une approche par le contrat psychologique », *Cahier de Recherche de l'AFC*, n°4, juillet 1999.

⁸² Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, 1977.

rompre leurs habitudes : ils soutiendront la réforme engagée tant qu'elle leur est profitable. En un mot, les acteurs peuvent tout à fait accepter les objectifs de la réforme tant qu'elle ne remet pas en question ce qui leur permet de rester maîtres de leur comportement. Et ils ne perçoivent dans le changement un danger que lorsque celui-ci met en cause les conditions de leur jeu, leurs sources de pouvoir et leurs libertés d'action en modifiant ou en faisant apparaître les zones d'incertitude qu'ils contrôlent.

- Le quatrième facteur relève de l'influence du groupe – nous la nommons résistance collective. Le comportement d'un acteur à l'égard du changement doit être appréhendé par rapport au système social dans lequel il s'insère⁸³. Or, le groupe fonctionne selon des règles établies (normes, rites...). Leur intériorisation est si forte que les membres « achètent » leur intégration en se conformant à ces règles. Puisque le groupe détermine chez l'individu ce qui est bien et mal, ce qui est souhaitable et non souhaitable, le changement peut se heurter à ce système et briser l'équilibre créé par les normes.

- Le cinquième facteur est lié à la culture d'entreprise – nous la nommons résistance culturelle. Toute entreprise revêt en effet une dimension symbolique, qui lui est propre et la différencie des autres. Ces symboles forment la culture de l'entreprise, définie comme l'ensemble des valeurs grâce auxquelles les membres d'une organisation acquièrent une identité collective⁸⁴. La culture n'existe donc pas en dehors des individus ; autrement dit, ceux-ci intériorisent les valeurs (ils en ont plus ou moins conscience) et les partagent. Et c'est cela qui les unit. La culture tend donc à conditionner et homogénéiser les attitudes et les comportements des acteurs en forgeant leurs représentations, c'est-à-dire la manière dont ils signifient les situations et les actions. Et c'est en fonction de ces significations qu'ils vont agir. Or, le changement véhicule parfois des valeurs qui divergent avec celles de l'organisation. Les individus peuvent alors combattre ce qui met en danger ce en quoi ils croient profondément.

Le sixième facteur concerne les connaissances et compétences des individus – nous la nommons résistance cognitive. Le changement impose en effet de faire un apprentissage de techniques et de méthodes nouvelles. Comme le soulignent Crozier et Friedberg⁸⁵, « *tout processus de changement est un processus d'apprentissage c'est-à-dire de découverte voire de création et*

⁸³ Mayo E., *The Human Problems of an Industrial Civilization*, Mac Milan, 1933.

⁸⁴ Thevenet M., *Audit de la culture d'entreprise*, Les Editions d'Organisation, 1986.

⁸⁵ Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, 1977.

d'acquisition par les acteurs concernés de nouveaux modèles relationnels, de nouveaux modes de raisonnement, de nouvelles capacités collectives ». Or, celles-ci ne se décrètent pas mais se construisent bon gré mal gré dans l'action. De plus, les acteurs n'ont parfois pas les qualifications et les compétences pour effectuer ce qui leur est demandé.

B- Des logiques d'action divergentes face aux contraintes

Au cours des différents entretiens, j'ai pu percevoir qu'il existait plusieurs manières de considérer les missions et que celles-ci dépendaient de la vision du monde des agents. A ce titre, les travaux de BOLTANSKI et THEVENOT⁸⁶ identifient sept différents mondes appelés aussi cités, soit autant de systèmes de justification des actions et de règlement des conflits qui se tiennent, en référence à un principe supérieur commun adopté par tous ceux qui habitent ce monde. Chaque monde est donc un système de sens qui a sa propre cohérence et sa propre manière de nommer un ordre de grandeur dans une situation (ce qui est noble et ce qui est petit). Ces mondes ou cités impliquent des *formes d'accords*, des objets sociaux différents, qui permettront de reconnaître la nature de la situation, et de savoir sur quel mode de résolution des conflits et des controverses il faut se positionner.

Au sein d'un monde, ce qui compte c'est d'être en harmonie avec un point de vue (principe supérieur commun) plus qu'à des pratiques de travail. Certaines caractéristiques des mondes sont extrapolées des observations réalisées sur les agents et pas uniquement des chefs de service. Aussi, la méthode et les témoignages ont leurs limites mais ils me paraissent suffisants pour dresser de grandes lignes de compréhension qui nous serviront par la suite lors de la négociation autour des contraintes. Dans notre étude, j'ai retenu au sein de la DDPP les quatre mondes suivants :

- le monde industriel
- le monde civique
- le monde de l'opinion
- le monde projet

⁸⁶ Boltanski L., Thevenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

Les enjeux des acteurs méritent d'être détaillés afin d'anticiper d'éventuelles possibilités de compromis, les modes d'inscription qui sont les leurs, les systèmes d'équivalence à la lumière des mondes au sein desquels ils s'enracinent. Ces enjeux sont une variable explicative des logiques d'action rencontrées. Elles sont variées et divergentes.

Le monde industriel est régi par des principes de recherche de productivité et d'efficacité. Le principe supérieur commun est l'efficacité et la performance dans l'organisation. Pour réussir dans le monde industriel, il faut savoir être le meilleur, ce qui crée un climat de concurrence. Aussi, il faut toujours être vigilant afin d'optimiser le fonctionnement du service. La coordination est donc essentielle et l'implication des personnes importante. Enfin, la coopération doit être de mise et pour entraîner un « intéressement » des agents, la transparence est nécessaire ; il faut que chaque agent se sente acteur, sans instrumentalisation.

Le monde civique met en avant, comme principe supérieur commun, la liberté, la justice et l'équité. Dans ce monde, c'est le collectif ou l'intérêt général qui est le moteur de l'action.

« Il faut une approche à peu près homogène mais on y arrive. Grâce aux échanges entre collègues, c'est la démarche collective qui fait que ça marche. Je pense qu'on est utile et c'est le rôle l'Etat d'être là, au service des citoyens/consommateurs »⁸⁷.

Par ailleurs, un agent m'a signifié que pour lui, les directions générales ne la jouent pas collectif. Il y a historiquement des opérations interministérielles réalisées lors des grandes vacances d'été ou lors des fêtes de fin d'année pour lesquelles les opérations sont communes mais c'est dans les faits, une juxtaposition des dispositions, sans créer de collectif. *« Quand on sort en inspection dans un restaurant, moi CCRF et mon collègue DGAL, nous n'avons pas la même finalité en terme de décision et cela pose des problèmes d'égalité vis-à-vis du citoyen. Si c'est un veto, tu ne fais rien et si c'est un fraude, tu vas dresser un PV. C'est quand même pas normal en soit. Il faut qu'il y ait le même traitement et pour faire bouger les choses, il faut frapper d'emblée sinon ça ne marchera pas »⁸⁸.*

Les échanges avec le monde de l'opinion ont été moins nombreux et les arguments sont donc moins étoffés. De plus, j'ai convenu de ne pas utiliser de verbatims. Le monde de l'opinion ne peut adhérer au système tant que l'opinion générale du segment est en contestation. Montrer

⁸⁷ Entretien n° 12. Un agent de la DDPP.

⁸⁸ Entretien n° 9. Un agent de la DDPP.

l'exemple d'une coopération entre les services pourrait permettre de participer à la création d'une communauté de travail au sein de la structure mais ses acteurs n'y adhéreront que quand le plus grand nombre sera en accord. Malgré cela, une des logiques d'action de ce groupe est l'évolution des carrières qui permet d'accéder à la reconnaissance qu'il recherche.

Enfin concernant le monde projet, les acteurs de cette cité selon leur principe supérieur commun cherchent à obtenir des autres acteurs un engagement libre et choisi et de créer des réseaux de travail au sein de la structure. Il est évident que dès lors que des personnes appartiennent à différents mondes, il peut y avoir des conflits de vision, de valeur et donc des désaccords. *« Il faut espérer que cette nouvelle organisation des contraintes voulue par la direction permettra de fédérer les 2 services en écartant d'une main l'idée de défusion des 2 services. Depuis 10 ans, tous les 2 ans il y a eu des grands vents qui annonçaient que peut-être ça allait défusionner parce que ça ne marchait pas. Il n'y a jamais eu de grandes périodes où on s'est dit non, de toute façon on restera, il faut faire en sorte que ça marche. »⁸⁹.*

C- Une nouvelle source de tensions entre les acteurs

Dans cette partie, nous verrons que le dispositif des contraintes bouleverse l'équilibre entre les acteurs en charge de leur réalisation. Pierre Lascoumes⁹⁰ évoque le rôle des instruments en tant qu'enjeux stratégiques : *« À côté des stratégies d'acteurs, le rôle des acteurs-réseaux constitués autour des instruments doit être sérieusement considéré. Enfin, si les instruments ne sont pas inertes, ils ne sont pas non plus immuables. Dans une perspective foucauldienne ils doivent aussi être considérés comme des enjeux stratégiques. Ils sont l'objet de résistance et peuvent être objet de débat social »*. En nous appuyant sur cette idée, nous avons étudié le développement de tensions autour des contraintes.

Nous verrons également dans une optique de sociologie des organisations, qu'« il ne peut y avoir coopération que si chaque acteur dans l'organisation a le sentiment que les charges communes ou les difficultés que connaît l'entreprise sont partagées de manière équitable par tous. Même si cet apport a déjà été observé avant lui, Rawls⁹¹ souligne fortement que la coopération ne se décrète pas

⁸⁹ Entretien n° 12. Un agent de la DDPP.

⁹⁰ Lascoumes P, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », Le Portique [En ligne], 13-14 | 2004, mis en ligne le 15 juin 2007, consulté le 21 juillet 2015. URL : <http://leportique.revues.org/625>.

⁹¹ Rawls J., Théorie de la justice, Paris, Le SEUIL, 1987, p305---306.

plus qu'elle ne s'impose : elle n'a lieu que si les individus ont le sentiment d'être dans un univers de justice. ». Cette solution autoritaire ne peut tenir dans le temps que si en parallèle, des voies d'adhésion sont mises en œuvre. Les difficultés communes rencontrées par les agents du Rhône créent un espace de rencontre et rassemblement facilitateur, si ce n'est de coordination, au moins de coopération.

La question suivante est posée : Comment se construit la coopération au sein d'une équipe travaillant dans la même organisation ? On peut préciser cette notion de travail conjoint avec le Petit Robert pour lequel "*la coopération implique dépendance et solidarité vis à vis d'un groupe*", tandis que le Larousse ajoute une autre dimension, téléologique ici, par le fait de "*concourir à une œuvre commune*".

A travers ces définitions, la coopération est donc le fait, pour une personne, de s'adonner consciemment à une activité complémentaire de celles d'autres personnes dans le cadre d'une finalité commune, dans un groupe donné (Encyclopédie Universalis). On peut distinguer dans ce cas la coopération volontaire, spontanée, consentie ou négociée⁹² (Boyer & Orléan, 1997), ceci en accord avec la théorie des jeux qui fait référence de façon très explicite à une intentionnalité⁹³ (Guerrien, 1995). La coopération est donc consciente, délibérée, en fait décidée. Dans le même temps, elle implique une interdépendance, et donc une certaine complémentarité, entre plusieurs individus qui ne pourraient travailler les uns sans les autres. Elle suppose l'existence d'une frontière de la coopération par le repérage du collectif non assimilable à la somme des acteurs en présence. Enfin, la coopération est expliquée par le biais de la causalité finale, c'est-à-dire la participation à un projet commun.

A l'annonce de la nouvelle organisation des astreintes par la direction, certains acteurs ont exprimé leur grande réticence à partager la charge de cette tâche. Très rapidement, ce comportement a conduit le management de la direction à devenir autoritaire afin de mettre en œuvre le nouveau système d'organisation des astreintes espéré. En effet, peu d'acteurs initialement opposés à participer aux astreintes rejoignent le projet. « *Intérieurement je l'ai vécu très très mal. Pour des raisons pour certaines très personnelles et pour d'autres plus philosophiques, plus générales sans que je puisse moi vous assurer que les raisons générales*

⁹² Boyer R. & Orlean A. (1997), Comment émerge la coopération ? Quelques enseignements des jeux évolutionnistes, pp. 19-44

⁹³ Guerrien B.(1995), La théorie des jeux, Economica.

ne sont pas juste l'habillage de mes préférences personnelles mais au niveau général, d'une part la réalité qui est que cette astreinte DDPP une astreinte totalement vétérinaire, je dirais même purement et simplement vétérinaire. Il n'y avait pas d'astreinte dans les DDCCRF depuis 1986, il n'y en a jamais eu »⁹⁴.

« Je fais partie de ceux qui sont les moins qualifiés pour ça et pourtant le seul fait que je me trouve appartenir à la DDPP, on va me demander de le faire, je trouve ça absurde, totalement absurde. Après ma réaction est si épidermique aussi parce qu'à titre personnel, je suis complètement opposé »⁹⁵.

On perçoit dès lors la zone de tensions et de désaccords pouvant résulter d'une telle décision. Michel CROZIER⁹⁶ met en évidence que l'« apprentissage collectif », c'est-à-dire la capacité à créer des relations sociales permettant de sortir des dysfonctions, est souhaité mais jamais observé concrètement, à cause de l'existence de « cercles vicieux » qui vouent à l'échec toute tentative de réforme. Ces cercles vicieux se constituent de la manière suivante :

- L'étendue des règles impersonnelles (relatives à l'organisation de la structure, de la carrière...) se traduit par des mécanismes de protection, d'isolement des strates hiérarchiques et une diminution du pouvoir hiérarchique.
- Cette situation favorise l'esprit de corps et les rituels qui l'accompagnent, entraînant l'incapacité de créer un nouveau collectif.
- L'organisation devient alors le domaine des relations de pouvoirs parallèles et des dysfonctionnements.
- La volonté de modifier ce système se traduit alors par le développement de nouvelles règles impersonnelles, centrales, censées permettre de reprendre le système en mains. Ces actions confortent donc les cercles vicieux bureaucratiques.

Ce système se trouve alors renforcé, équilibré par toute une série de logiques associées. Chaque groupe étant condamné à vivre avec l'autre, il préserve un minimum de « civilité » dans ses relations. Chacun disposant de « petits privilèges » (charges de travail, participation ou pas aux astreintes, primes...), et donc chacun a intérêt à préserver le système en l'état ; une trop grande

⁹⁴ Entretien n° 1. Un cadre de le DDPP

⁹⁵ Entretien n° 8. Un cadre de le DDPP

⁹⁶ Crozier M., Le phénomène bureaucratique, Paris, Le Seuil, coll Points et Essais ,1964.

conflictualité entre les acteurs amènerait une intervention ferme de la direction en signifiant un retour à l'ordre hiérarchique.

La notion de zone d'incertitude est fondamentale dans cette étape de réorganisation des contraintes, car elle est source de tensions. En effet, comme l'ont souligné les auteurs de *L'Acteur et le système*⁹⁷, contrôler les zones d'incertitude au sein d'une organisation est source de pouvoir. Mais encore faut-il que ces zones d'incertitude soient d'une pertinence telle qu'elles constituent de véritables talons d'Achille pour la structure. Au-delà de cet aspect, il est utile de noter qu'une zone d'incertitude dans une action organisée n'est pas immuable. Elle évolue au contraire en fonction des besoins induits par telle ou telle situation. Crozier et Friedberg⁹⁸ ont, pour leur part, identifié quatre sources de pouvoir au sein d'une action organisée, à savoir :

- l'expertise ou la spécialisation fonctionnelle,
- la maîtrise des relations de l'organisation avec son environnement,
- la maîtrise des communications et des informations et
- la maîtrise des règles et procédures organisationnelles.

En conséquence, le détenteur d'une expertise particulière et fondamentale pour le bon fonctionnement d'une action organisée possède du pouvoir et peut en tirer avantage dans un espace de négociation. Les relations inter organisationnelles obéissent également à cette règle, dans la mesure où il s'agit avant tout d'organisations autonomes qui ont chacune leurs forces et leurs faiblesses. Ainsi, dans une perspective stratégique, l'enjeu consiste, pour la DDPP, à réduire autant que possible ses zones d'incertitude tout en veillant à renforcer sa position vis-à-vis des autres acteurs.

L'ensemble des acteurs interrogés se retrouve vers un enjeu commun de préserver son temps libre et sa vie de famille. Certains acteurs sont célibataires, d'autres ont de jeunes enfants qui leur demandent une attention particulière et les contraignent en terme d'investissement les soirs et week-ends. Ce point si important n'est pas négociable pour la plupart des acteurs rencontrés. Mais justement, le temps investi par chacun dans les contraintes est fonction du nombre de participants : plus le nombre de participants est grand, plus l'investissement dans les contraintes est réduit.

⁹⁷ Crozier M. et Friedberg E., *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.

⁹⁸ Crozier M. et Friedberg E rapport, art. cit.

« Je ne suis pas une victime du système mais à un moment, quand je vois certains de mes collègues, ils sont en passe de faire une carrière bien plus intéressante que la mienne mais eux ils ont choisi la mobilité, eux ils ont choisi de ne pas voir leurs gamins pendant la semaine, eux ils ont choisi de faire des astreintes et d'être à la disposition du préfet quand il appelle, y compris quand c'est le weekend et la nuit et moi j'ai pas ça. Et ça dès que j'y pense, dès que j'entends le mot astreinte, immédiatement ça me stresse ça m'agace. Je sais bien que ça ne va pas arriver souvent mais juste le fait d'avoir cette possibilité, j'ai l'impression d'être contraint, d'avoir perdu une liberté et comme ce n'est pas quelque chose de continu mais c'est quelque chose qui est amené à se répéter, je sais que je vais trouver exactement le même désagrément tous les trimestres chaque fois que ça va arriver et à chaque fois je serai agacé, agacé, agacé, le mot est faible »⁹⁹.

A l'inverse, d'autres regrettent cette augmentation des participants : « C'est dommage, on va être plus nombreux à faire des astreintes et du coup, on va être moins payés »^{100 101}.

D- Recherche des possibilités d'accord pour les astreintes

Les nombreuses situations de changements organisationnels foisonnants et fluctuants conduisent parfois à des initiatives individuelles et à une collaboration spontanée et/ou volontaire et ce, à tous les niveaux hiérarchiques. A la DDPP, en cas de crise importante, la direction peut avoir besoin de solliciter d'autres acteurs acceptant d'être appelés sur la base du volontariat. Cette base ne les engage en rien à répondre favorablement aux demandes en dehors de leurs heures de travail.

Au cours de mes entretiens, j'ai bien compris que les résistances affichées par certains acteurs ne sont en fait que des réactions provoquées par les peurs et les craintes de ne pas pouvoir assumer l'astreinte. Dès lors, elles sont normales et ce qui est indispensable, c'est de pouvoir les exprimer dans la structure sans craindre d'être jugé. « Ce projet de changement dans l'organisation des astreintes touche le métier. C'est donc de l'identité professionnelle dont il est question et in fine, de l'identité tout court¹⁰² ».

⁹⁹ Entretien n° 6. Un cadre de la DDPP.

¹⁰⁰ Entretien n° 7. Un cadre de la DDPP.

¹⁰¹ Entretien n° 10. Un cadre de la DDPP.

¹⁰² Entretien n° 1. Un cadre de la DDPP.

« *Moi je pense ne pas avoir les compétences ou les connaissances suffisantes pour l'accomplissement de cette tâche. Oui il y a des freins liés aux peurs mais nous restons des êtres humains même lorsque nous sommes dans notre rôle professionnel*¹⁰³ ».

Dans une perspective de résolution consensuelle des conflits, Kurt LEWIN¹⁰⁴ a développé les concepts de “dynamique de groupe” et de “résistances au changement”. Il a alors défini trois phases dans le processus de changement :

- La première qualifiée de « dégel » (« unfreezing ») correspond à la mise en question des croyances et des attitudes, parfois même des valeurs culturelles. Il s’agit d’une période d’assouplissement, d’ouverture et de questionnement.
- La phase de changement proprement dite qui commence souvent par une crise culturelle, transition difficile entre les anciens repères et les comportements nouveaux, et se poursuit en principe par la mutation des points de vue et des attitudes.
- La dernière phase dite de « regel » (« freezing ») correspond au temps de l’extension et de la consolidation des nouveaux comportements, autrement dit l’acculturation.



Les facteurs clés de réussite du changement semblent être l’adhésion des acteurs, leur implication et l’adoption d’un nouveau regard sur la réalité de leur part. Il souligne également que pour qu’un changement réussisse, il faut qu’il y ait un « besoin ressenti/perçu » (« felt-need

¹⁰³ Entretien n° 8. Un cadre de la DDPP

¹⁰⁴ Lewin, K., (1947), " Frontiers in group dynamics ", dans *Field theory in Social Science*, Éd. Cartwright, D., London, Social Science Paperbacks.

¹⁰⁵ <https://www.manager-go.com/gestion-de-projet/le-changement-par-lewin.htm>

»), le besoin ressenti étant la réalisation (par un individu, un groupe, une organisation, ...un actant) que le changement est nécessaire.

Par ailleurs, la conduite du changement peut également être perçue comme une suite de moments constituant un processus de traduction (cf. tableau) menant à un phénomène d'alignement¹⁰⁶. C'est ainsi que les outils présentés dans le tableau sont directement inspirés de la sociologie de la traduction de M. AKRICH, M. CAILLON et B. LATOUR¹⁰⁷.

Les moments de la conduite du changement traduit

Moments	Description
Perception de la nécessité du changement	Le besoin de changement est ressenti et exprimé par un acteur qui voit les opportunités ancrées dans le changement.
Identification des actants et problématisation.	Les actants doivent être identifiés au travers de leurs problématiques diverses et le changement envisagé doit être traduit de telle manière qu'il devient congruent avec ces problématiques au travers de l'opportunisme de chacun des actants.
Intéressement et alliances	Les influences externes au réseau en train de se constituer doivent être bloquées afin de ne pas polluer les alliances en train de se constituer avec l'aide de divers intéressements.
Distribution des rôles et enrôlement	Dans le réseau organisationnel, les rôles sont distribués et acceptés, de manière informelle, le plus souvent.
Mobilisation des portes-paroles	Chaque actant a des portes paroles désignés ou émergents qui sont mobilisés autour du projet de changement.

E- La mallette d'astreinte, un outil d'aide à la décision accompagnant les agents d'astreinte

La révision de la mallette, objet de mon stage CEAV-SPV à la DDPP 69, a pour objectif de mettre à disposition des cadres un outil plus concis et fonctionnel. Par manque de temps, sa mise à jour a stagné, dans l'attente de trouver quelqu'un qui consacrerait 100 % de son temps à l'élaboration d'un outil utile, utilisable et utilisé.

¹⁰⁶ I. Walsh, A. Renaud (2010), La théorie de la traduction revisitée ou la conduite du changement traduit. Application à un cas de fusion-acquisition nécessitant un changement de Système d'Information, *Management & Avenir*, vol 9 n° 39

¹⁰⁷ Akrich M., Callon M. et Latour B., Sociologie de la traduction : textes fondateurs, Mines ParisTech, collection sciences sociales, 2006.

Une circulaire du 21 juin 2013¹⁰⁸ décrit le contenu de cet outil : « De façon à permettre l'opérationnalité maximale du dispositif d'astreinte, une « valise d'astreinte » sera constituée, contenant des fiches de procédures (« fiches réflexe ») relatives aux situations les plus susceptibles, par types de DDI et d'astreinte, d'engendrer la sollicitation de l'agent placé sous astreinte. Elles pourront détailler la conduite à tenir vis-à-vis des différentes sollicitations, ainsi qu'un rappel des principales informations susceptibles d'être données en réponse à une sollicitation ».

La faible utilisation de la mallette actuelle a permis de mettre en lumière les défauts majeurs et donc de faire émerger l'objectif principal de la mallette d'astreinte : un outil fonctionnel et pratique. Il en ressort alors que chaque situation, pouvant survenir a fait l'objet de rédaction d'une fiche réflexe, à visée simple et didactique (cf. exemple en Annexe) afin de répondre de façon efficace à la situation rencontrée.

Une fois le contenu de la mallette validé, il convient de présenter cet outil à chaque personne devant assurer les astreintes. La sensibilisation et la formation de tous les cadres, notamment les nouveaux arrivants, à l'utilisation de la mallette, est un point d'intérêt particulier.

« Une formation serait effectivement utile afin de comprendre que la mallette est constituée de documents permettant de savoir comment réagir à des situations et le but est de pouvoir répondre assez rapidement à des situations ou différents cas¹⁰⁹.

« La formation pour moi c'est indispensable. On va me donner un outil -déjà que je vous ai décrit l'état d'esprit dans lequel j'étais- si en plus ça doit s'accompagner d'un stress parce que je ne sais pas m'en servir, ce serait embêtant pour moi et pour tout le monde »¹¹⁰.

¹⁰⁸ Circulaire du 21 juin 2013 art. cit.

¹⁰⁹ Entretien n° 8. Un cadre de la DDPP

¹¹⁰ Entretien n° 1. Un cadre de la DDPP

Conclusion

Philippe Bernoux¹¹¹ veut remettre au centre les individus dans la compréhension des phénomènes de changement organisationnel en contextualisant leur action. « *L'idée est qu'on ne peut raisonner sur les comportements des individus ni en terme d'intérêts individuels, ni en termes de contraintes par les structures, mais qu'il faut prendre en compte les relations sociales concrètes, et le contexte social dans lesquels les individus sont impliqués.* ». Expliquer les transformations de l'organisation n'est possible qu'en passant par la compréhension des comportements individuels.

Le changement de l'organisation des astreintes remet fondamentalement en cause certaines valeurs des organisations concernées. Il y a incontestablement un certain nombre d'acteurs en situation de freinage. D'où la question : la résistance au changement est-elle naturelle et inévitable ? Au travers de cette étude, j'ai identifié les conditions favorables suivantes :

- que l'on donne aux acteurs concernés les moyens de s'adapter (formation et information),
- qu'ils aient le sentiment que le changement est utile,
- que le changement ne s'accompagne pas d'une dégradation de leur situation,
- qu'ils aient confiance en ceux qui initient et organisent le changement, en leur capacité à prendre en compte leurs attentes et leur situation.

Pour donner du sens au projet de la nouvelles organisation des astreintes, les acteurs ont besoin d'avoir une influence sur ce changement qui affecte la définition de leur propre travail. Ils sont concernés au premier chef. « *Tout changement nécessite comme conditions nécessaires, la prise en compte des rationalités des différents acteurs impliqués et donc la reconnaissance non seulement qu'ils peuvent et doivent infléchir les actions de changement mais que concrètement, ils les infléchissent et les modifient. Pas de changement possible sans reconnaissance de ce qu'il engage la rationalité des acteurs qui y sont mêlés* »¹¹²

La direction ayant clairement précisé ses orientations, elle devrait désormais s'appuyer sur un processus de reconnaissance des compétences et de valorisation du travail de chacun.

¹¹¹ Bernoux P., Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations, Paris, Editions du Seuil, 2004, p. 26

¹¹² Idem, p. 307

L'appropriation du changement de l'organisation des astreintes nécessite du temps pendant lequel la direction doit continuer à expliquer les objectifs et poursuivre la mise en place des actions. Il en est de même pour l'accompagnement.

Annexe

Exemple de fiche réflexe

 <p>Liberté • Égalité • Fraternité</p> <p>RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Préfet du Rhône Mallette d'astreinte DDPP 69 - PSA-04</p>	<p>ACCIDENT DE VÉHICULE TRANSPORTANT DES ANIMAUX VIVANTS</p>	<p>MAJ le</p> <p>(Y:) 02 Secrétariat Général \08 Astreinte\02 Mallette d'astreinte DDPP69\OPÉRATIONNEL\I FICHES RÉFLEXES\PSA-04 ACCIDENT VÉHICULE TRANSPORTANT DES ANIMAUX VIVANTS</p> <p>Date d'application : 26/07/2019</p>
---	---	---

Nature de l'urgence : Santé animale et/ou protection animale et sécurité publique.

Situation-type : Suite à un accident, les animaux se retrouvent en liberté sur les voies d'autoroute

Service compétent : Préfecture, forces de l'ordre et sapeurs pompiers.

CONTACTS UTILES

Équarrissage (SecAnim : 04-70-45-32-93), SDMIS (04-72-84-13-33), Centres de soins et Zoos (voir fiche PSA-02 contacts utiles) et ONCFS 69 (04-74-03-99-79)

MARCHE A SUIVRE

1. Noter les **coordonnées** de la personne qui appelle, du transporteur et du détenteur des animaux.

2. Prendre les **commémoratifs** : cause de l'accident, type et nombre d'animaux, dégâts matériels et pertes (combien et quels animaux), lieu de l'accident.

3. Faire le point sur ce qui a déjà été engagé sachant que :

- *Il faudrait contacter* :

- Pour l'aspect divagation, accident voirie : le **maire** de la commune

- Si dégâts humain dans l'accident : le **SDMIS**

- Si animal divagant : le **SDMIS** (pompiers) afin qu'ils envoient un vétérinaire-pompier équipé d'un fusil hypodermique pour attraper les animaux vivants (sinon contacter l'ONCFS, ou à défaut un vétérinaire praticien possédant un fusil hypodermique, ou la clinique NAC de l'ENVL ou les zoos)

- Si animaux blessés : un vétérinaire (qui peut être le vétérinaire pompier) pour les premiers soins ou l'euthanasie des animaux gravement blessés

- Pour valider le devenir des animaux : le détenteur

- Si animaux morts : équarrissage

- *Il faut organiser le devenir des animaux* :

- Animaux blessés :

- Si **envoi à l'abattoir** possible :

➤ Faire établir un Certificat Vétérinaire d'Information par un vétérinaire

➤ Trouver un camion de transport d'animaux vivants disponible (fichier Transporteurs d'animaux vivants)

- Contacter l'abattoir sanitaire le plus proche pour le prévenir que des animaux arrivent (cf liste abattoirs sanitaires)
- Sinon, **euthanasie** des animaux sur place
 - Animaux morts et euthanasiés : contacter l'équarrissage pour enlèvement
 - Animaux en bonne santé : les transporter jusqu'à leur destination initiale, un centre d'allotement, étable ou point d'arrêt agréé (cf Réস্যal ou fiche correspondante dans mallette)

4. Remplir la fiche de liaison « DT-01.02 Modèle fiche de liaison ».

DOCUMENTS ANNEXES

Liste transporteurs d'animaux (voir fichier)
 Liste abattoirs (voir fichier principal contacts)
 Liste centres de rassemblement

POINTS RÉGLEMENTAIRES

- Article R. 214-58 du code rural et de la pêche maritime relatif au transport d'animaux vivants
- Articles L. 2212-2 et suivants relatifs aux pouvoirs du maire pour préserver la sécurité et la salubrité publiques
- Arrêté du 18 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux produits d'origine animale et aux denrées alimentaires en contenant

ÉLÉMENTS DE LANGAGE

L'évacuation des cadavres ou animaux divagants (blessés ou en bonne santé) ne relève pas de la compétence de la DDPP, mais de la responsabilité du maire de la commune sur laquelle l'animal a été découvert. La DDPP peut transmettre, au besoin, les coordonnées utiles à la résolution de la divagation ou à la gestion des cadavres.

Dans le cadre d'un transport privé d'animaux, le détenteur des animaux est responsable et décisionnaire du devenir des animaux. Cependant, le préfet peut prendre les mesures nécessaires pour que toute souffrance soit évitée aux animaux, ou réduite au maximum (article R214-58 du code rural et de la pêche maritime).

Si l'accident survenait sur le réseau autoroutier, la société gestionnaire de l'autoroute s'occupe de mettre en place les mesures nécessaires pour stopper la divagation d'animaux ou l'encombrement des voies. En dehors de ce réseau, le maire de la commune et les détenteurs doivent gérer eux-mêmes l'accident et ses conséquences, sans intervention de l'État (sauf si danger pour la santé humaine ou animale) hormis pour conseiller si besoin, ou s'assurer que tout est rentré dans l'ordre.

COMMUNICATION

Bibliographie

Ouvrages

Akrich, Callon M. et Latour B., *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Mines ParisTech, collection sciences sociales, 2006.

Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y.F. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil, Collection Sociologie, 1996, 244 pages p122.

Auvigne F., Masurel H., « les services de l'administration territoriale de l'Etat en charge de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes », Rapport de l'Inspection générale des finances n° 2015-M-080-01 et de l'Inspection générale de l'administration n° 15127/15104-01, décembre 2015, Paris, p 91.

Balme R., Brouard S., « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 1, 2005, pp. 33-50.

Bergeron, H., Surel Y., Valluy J., « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, Année 1998, 41, p. 195-223.

Bernoux P., *La Sociologie des organisations Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, 6è édition, Essais, Point, Paris, 2014, pp.480.

Bernoux P. *La Sociologie des organisations*, Points, 2009, p 413.

Bernoux P. *La Sociologie des organisations. Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*. 480 pages.

Bernoux P., *La sociologie du changement*, Points, 2004, p307.

Bernoux P., *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris, Editions du Seuil, 2004, p. 26

Boltanski L., Thevenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P., (2010), *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur les Normes, Lascoumes P., p 391.

Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P., (2010), *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur l'approche organisationnelle, Musselin C., p76.

Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P., (2010), *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), entrée sur la division du travail, Pillon T., et Vatin F., p 391

Boyer R. & Orlean A. (1997), Comment émerge la coopération ? Quelques enseignements des jeux évolutionnistes, pp. 19-44

et Migeon F.-D., « La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration. » *Revue française d'administration publique*, 2010/4 (n°136), p.985

Cornut-Gentile F., Eckert C., « Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers » Synthèse du rapport d'information n° 4019 présenté le 1er décembre 2011, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, 2011, Paris.

Crozier M. et Friedberg E., *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.

Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, 1977.

Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, coll Points et Essais ,1964.

Crozier M., Thoenig J-C. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France, *Revue française de sociologie*, 16-1. pp. 3-32.

Dubar C., *Sociologie des professions* 1998

Duran P. Thoenig J. « L'état et la gestion publique territoriale », *revue française de science politique*, volume 46 n°4, 1996, pp. 580-623.

Feldman, D. C. (1976). A Contingency Theory of Socialization. *Administrative Science Quarterly*, 21, 433-452.

Friedberg E. *Le pouvoir et la règle* Sociologie Seuil 1993

Gagneron W., « Quel bilan et quel rôle pour les administrations déconcentrées de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, 2015/4 (N° 156), p. 923-930.

Gangloff-Ziegler C., Les freins au travail collaboratif. Dans [Marché et organisations 2009/3 \(N° 10\)](#), pages 95 à 112

Guerrien B.(1995), *La théorie des jeux*, Economica.

Herrbach O., « Les difficultés liées au changement organisationnel : une approche par le contrat psychologique », *Cahier de Recherche de l'AFC*, n°4, juillet 1999.

Hugues E.C., *Le regard sociologique*, Paris, EHESS, 1992.

Jaques E., *Intervention et changement dans l'entreprise*, Dunod, 1972.

Lascoumes P., « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique* [En ligne], 13-14 | 2004, mis en ligne le 15 juin 2007, consulté le 21 juillet 2015. URL : <http://leportique.revues.org/625>.

Lascoumes P., Le Galès P., (2012) *Sociologie de l'action publique*, 2^e édition, Paris : Armand Colin, 2012, p.126.

Lewin, K., (1947), " Frontiers in group dynamics ", dans *Field theory in Social Science*, Éd. Cartwright, D., London, Social Science Paperbacks.

Louis, M. R. (1980). Surprise and Sense Making : What Newcomers Experience in Entering Unfamiliar Organizational Settings. *Administrative Science Quarterly*, 25, 226-251.

M. Crozier et E. Friedberg. L'acteur et le système. Sociologie politique Seuil 1977

M. Crozier, J-C. Thoenig (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France, *Revue française de sociologie*, 16-1. pp. 3-32.

Mayo E., The Human Problems of an Industrial Civilization, Mac Milan, 1933.

Meny Y. et Thoenig J-C. Politiques publiques Paris PUF Collection Thémis 1989

Migeon, F.-D., « La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration. » *Revue française d'administration publique*, 2010/4 (n°136), p.985.

Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique », In : *Revue française de science politique*, 50^e années, n°2, 2000, pp. 189-208.

Musselin, C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, volume 55 n° 1, 2005, pp. 55-71.

Osty F., *Sociologie du monde du travail*, Paris, PUF, 2012, p 63.

Rawls J., Théorie de la justice, Paris, Le SEUIL, 1987, p305---306.

Sainsaulieu R., *L'identité au travail*, Paris, Presse de la FNSP, 1977.

Strauss A., *La trame de la négociation*, Paris, L'Harmattant, 1992.

Thevenet M., *Audit de la culture d'entreprise*, Les Editions d'Organisation, 1986.

Van Maanen, J., & Schein, E. H. (1979). Toward a theory of organizational socialization. *Research in Organizational Behavior*, 1, 209-264.

Walsh I., Renaud A. (2010), La théorie de la traduction revisitée ou la conduite du changement traduit. Application à un cas de fusion-acquisition nécessitant un changement de Système d'Information, *Management & Avenir*, vol 9 n° 39

Articles

Agreste - Références n° 11 - juillet 2018

Bezes P., « Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative. » 2010, *Revue française d'administration publique*, 136(4), p.775.

Bezes P., Le Lidec P. « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique* 2010/4 (n° 136), p. 919-942.

Bezes P., Le Lidec P., « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 2016/3 (Vol. 66), p. 507-541.

Bilan d'activité DDPP 69 du 13 février 2019

Chevallier J., « les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, 19, 2010, pp. 15-28

Ouimet G., Dufour Y., « Vivre et gérer le changement ensemble ? », *Revue française de gestion*, mars-avril-mai 1997.

Werner Gagneron, *op cit.* et Leyzour F., Chevallier D., *Rapport fait Au nom de la commission d'enquête Sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France*, Assemblée Nationale, rapport 2297, 2000, Paris, p 379.

Textes législatifs

Arrêté du 27 mai 2011 relatif aux cas de recours aux astreintes dans les directions départementales interministérielles.

Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État, JORF n°0077 du 1 avril 2009, texte n° 47

Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), LOI organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, JORF n°177 du 2 août 2001 page 12480 texte n° 1.