

## **Sens du conseil d'administration dans les organisations publiques ?**

### **Le cas des Caisses d'Allocations Familiales**

**Ariel EGGRICKX**

Maître de Conférences

**Université de Montpellier II**

**CREGO - IAE**

Place Eugène Bataillon

34095 Montpellier Cedex 5

Tél. 04.67.14.46.49

Fax 04.67.14.42.42

E-Mail [eggrickx@iutmontp.univ-montp2.fr](mailto:eggrickx@iutmontp.univ-montp2.fr)

Dans l'organisation publique, « l'intérêt général » étant un concept qui ne peut être simultanément signifiant, stable et valide (March, 1962), le conseil d'administration a pour fonction de représenter, voire de construire une représentation de « l'intérêt général ». C'est aussi une structure de régulation sociétale, indispensable pour garantir que la finalité - fort ambiguë - soit atteinte (Bouquin, 1986). Enfin, il constitue un lieu qui permet la démocratie au sens de Durkheim, soit la communication permanente entre les représentations collectives émanant de la pensée sociale diffuse et inorganisée de la multitude des citoyens, et la représentation restreinte et organisée de l'Etat ou de ses organes (Gauthier, 1994).

Cependant, l'organisation publique n'échappe pas à une complexité croissante dans ses modes d'organisation et dans les problèmes à résoudre. Dans ce contexte, l'administrateur, sans expertise spécifique et disponibilité suffisante, peut-il encore faire preuve d'une faculté de jugement suffisante ? Le risque de glissement du pouvoir du conseil d'administration vers le dirigeant est important, tout comme dans les firmes (Mintzberg, 1986). Or, le législateur tend à retirer toujours plus de pouvoir au conseil d'administration, ou du moins à encadrer ce pouvoir, au risque de marginaliser encore plus l'instance du conseil dans les organisations publiques. Ces évolutions ont un impact conséquent en terme d'incitations et de motivations pour les membres d'un conseil d'administration. Comme le souligne Hirschmann (1995 *in* Duclos, 1998, p 77), le quotidien d'un conseil d'administration oscille entre défection (absentéisme) et prise de parole institutionnalisée (déclaration de groupe), ce qui compromet la raison d'être du conseil d'administration.

Le cas des Caisses d'Allocations Familiales (Caf) illustre cette tendance à une marginalisation de l'instance du conseil. En effet, depuis l'ordonnance du 4 octobre 1945, les organismes de sécurité sociale étaient basés sur le principe d'une gestion par les intéressés. Les administrateurs assuraient l'administration interne, c'est-à-dire le pouvoir de décision tant pour les questions de personnel que d'équipement, sous réserve d'une tutelle administrative légère.

Progressivement, ce modèle d'organisation a dû composer avec :

- la mise en oeuvre continue par l'Etat de son pouvoir à travers les tutelles, et les textes qui ont profondément modifié la répartition des pouvoirs entre le conseil d'administration et le directeur, à l'avantage de ce dernier,
- la remise en cause du paritarisme initial (8 représentants des organisations syndicales, 8 représentants des organisations d'employeurs et travailleurs indépendants) par l'intégration de parties prenantes extérieures au monde du travail, soit quatre personnes qualifiées désignées par l'Etat et quatre représentants des unions départementales d'associations familiales (UDAF),
- la complexification de l'organisation pour faire face tant au foisonnement des textes qu'à la diversité croissante des aides et des publics (RMI, étudiants, etc.), qu'au défi de la qualité en matière de maîtrise des dépenses et de relation avec les allocataires (fiabilité et rapidité de la liquidation, accessibilité à l'information).

Désormais, le directeur assure en propre la préparation et l'exécution des décisions du conseil, l'organisation du travail des services, la gestion du personnel et nomination des agents autres que les agents de direction. Quant au conseil d'administration, il a pour rôle : 1) d'arrêter en cohérence avec les grandes options nationales, la politique de l'organisme dans ses divers domaines d'activité (dont le vote des budgets et la passation des marchés), 2) de rendre un avis sur les recours amiables des allocataires à l'encontre des décisions du directeur et sur les demandes d'aides individuelles, 3) de rendre un avis sur les propositions de nomination des agents de direction, 4) de représenter l'organisme à l'extérieur.

Suite à ces changements majeurs, les administrateurs des Caf ressentent une perte de pouvoir, des marges de manœuvre de plus en plus restreintes au fur et à mesure que les grandes options nationales deviennent prépondérantes dans la politique de la Caf. Progressivement, des

interrogations multiples émergent quant aux apports d'un conseil d'administration ou dysfonctionnements générés par les conflits entre le directeur et son conseil d'administration. Faut-il adhérer aux croyances communes : une assemblée « coupée des réalités » et ancrée dans une vision figée de l'institution « la Caf de 1946 », une assemblée plus préoccupée par l'emploi que le culte de l'efficacité ? Le maintien de l'institution « conseil d'administration » n'aurait-il pour objectif que de maintenir la fiction originelle du principe de gestion par les intéressés ? Ou, à l'inverse, faut-il appeler à la construction d'un paritarisme moderne (Duclos, 1998), voire à la construction des conditions pour une meilleure coopération entre les administrateurs et l'équipe de direction ? En effet, Bower (1983) montre que tant dans les organisations publiques que privées, nous gagnerions à ce que les représentants du management politique et du management technocratique coopèrent véritablement. Le premier type de management concerne la négociation des objectifs et le mode de répartition des ressources générées par l'action collective, le second concerne la structuration de l'organisation qui permet de produire ou de distribuer les biens et services avec efficacité et efficacité.

L'insuffisance de recherches empiriques sur les modalités concrètes de coopération entre les administrateurs et l'équipe de direction, la demande émanant de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (Cnaf) nous ont conduit à mener une recherche de type qualitatif sur les modes de relation entre les administrateurs et les membres de l'équipe de direction. (directeurs, agents comptables, agents de direction et adjoints). Nous avons pour objectif de répondre à l'interrogation majeure suivante : quel(s) est(sont) le(s) sens du conseil d'administration des Caf et sous quelles conditions ? Pour ce type de questionnement, l'étude de cas semble la plus appropriée (Wacheux, 1996). Adoptant une logique de répétition théorique, les terrains ont été choisis pour produire des résultats contraires à partir de raisons prédictibles quant à la taille, l'importance de l'action sociale ou le type de relation administrateur/direction (Yin, 1989), tout en étudiant la plus grande variété possible de situations<sup>1</sup>. La phase pré-exploratoire (entretiens auprès de responsables à la Cnaf chargés de relations avec les Caf, ex-directeurs, prise de connaissance de l'instrumentation de gestion) a permis d'appréhender le fonctionnement global des Caf et leur environnement jugé pertinent . En effet, la « latitude managériale » du directeur de Caf et les configurations locales (administrateurs/équipes de direction) sont contraintes par les structures relationnelles construites à travers les interactions multiples (Lazega, 1996). Dans la phase exploratoire,

nous menons dans les quatre Caf sélectionnées des entretiens de type non directif auprès des membres de l'équipe de direction et auprès des membres du bureau (président et vice-présidents, et autres administrateurs selon le contexte). La consultation des procès-verbaux de conseil d'administration et d'autres documents (rapports d'activité, données de gestion, etc.) permet d'opérer un travail de triangulation en confrontant les faits et les explications recueillies.

Dans un premier temps, nous proposons l'exploration théorique de l'institution « conseil d'administration », ce qui révèle une institution ambiguë. Autant sa légitimité est forte du point de vue historique et sociétal, autant son rôle de façon concrète peut apparaître contestable, ce qui interpelle quant aux multiples conditions formelles et informelles nécessaires pour garantir le fonctionnement correct du conseil d'administration (1.). Les premiers résultats de la recherche menée dans les deux plus grandes Caf (300 à 400 salariés) montrent un paradoxe. Sous certaines conditions, un conseil d'administration même aux pouvoirs restreints prend tout son sens ; lorsque les conditions initiales ne sont plus réunies, le conseil d'administration prend un autre sens « non intentionnel » - parfois apparemment irrationnel - mais d'une importance aussi primordiale pour le devenir de l'organisation publique (2.).

## **1. Le conseil d'administration : une institution ambiguë**

En paraphrasant Laroche (2000), l'organisation publique est appelée à se comporter comme une « organisation ouverte » qui doit se rendre sensible au maximum aux « demandes ». Face à des problèmes complexes, l'organisation ouverte doit aspirer à une connaissance multidimensionnelle, décupler son potentiel d'expertise et accéder à un enrichissement relationnel par la multiplication des liaisons entre sous-systèmes. L'organisation ouverte doit passer d'une évaluation autoréférente à une évaluation intégrant des points de référence externes (Besson, 1997 *in* Laroche, 2000, p.12). Dans ce contexte, le conseil d'administration devrait (re)trouver toute sa légitimité, et pourtant les critiques à son encontre sont fortes (1.1). Ces critiques sont-elles imputables aux personnalités en cause ou à la structure de l'organisation publique, basée sur le principe de la séparation des pouvoirs ? Quelles sont les règles informelles et structures communicationnelles à construire conjointement pour favoriser la coopération entre les administrateurs et membres de l'équipe de direction (1.2) ?

## ***1.1. Une institution légitime et contestable***

### **1.1.1. Le conseil d'administration : une raison d'être multiple**

Dans des organisations assurant une mission de service public, le conseil d'administration a une raison d'être fondamentale. Selon Aristote, la politique naît de la diversité d'intérêts et la société doit procurer aux individus le moyen de concilier leurs différences par la consultation et la négociation. Pour Durkheim, même un conseil d'administration de nature corporatiste constitue un lieu spécifique de socialisation, qui participe à un processus d'extension de l'intérêt particulier vers l'intérêt général au moyen d'une élaboration collective de vues plus générales (Gautier, 1994). Le conseil d'administration permet de résoudre la tension entre exigence idéologique et exigence d'efficacité. En effet, quelques soient les modulations de détail, il existe une relation circulaire entre la représentativité, l'influence et l'idéologie : « *la représentativité autorise l'influence, l'influence est donnée par la représentativité et la représentativité est la mise en veilleuse de l'idéologie* » (Grémion, 1976). Dans cette vision, le conseil d'administration a pour rôle de créer et de renforcer la cohésion au sein de la société, de produire du consentement afin d'accroître la légitimité et l'effectivité de l'action publique et de l'organisation publique.

Spontanément, nombre d'observateurs des conseils d'administration évoqueront des phénomènes de compromis, de marchandage et d'incohérence. « *Pouvoir, luttes internes, opportunisme sont les mots qui reviennent sans cesse dans les descriptions des systèmes politiques, au détriment de l'ordre, de la coopération et de la résolution des problèmes* » (March, 1962). Pourtant, selon la théorie politique de résolution des conflits privilégiant l'approche « processus » (March, 1991), les décisions d'allocation des ressources (en réponse aux demandes) ne peuvent être prises que grâce à des coalitions de groupes d'intérêt, chaque coalition potentielle exerçant un certain contrôle potentiel sur le système. Certes, il est prévisible que la finalité soit remplacée par des buts secondaires qui constituent des critères de décision, considérés comme plus opérationnels (March et Simon, 1991), encore plus facilement lorsque les administrateurs bénéficient d'une grande latitude discrétionnaire.

A cette vision du conseil d'administration très politique, nous pouvons opposer une vision où le conseil d'administration constituerait un vecteur de planification « créatrice d'avenirs » (Ozbehkan, 1969, Forrester, 1968 in Sfez, 1992, p.141). Les organisations publiques doivent régler des problèmes propres à l'ensemble du système social, problèmes qui présentent les

caractéristiques suivantes : 1) les problèmes sont systémiques, 2) ils représentent des cas pathologiques de la réalité présente lorsqu'ils portent sur des problèmes de société, 3) ils sont à la fois continus et critiques, ce qui signifie qu'aucun d'eux ne peut être résolu indépendamment du reste de la série. Il faudrait donc une sorte d'autorité philosophique dessinant les buts à long terme : « *des institutions qui examinent et prévoient l'évolution des valeurs et des institutions, qui créent et renforcent l'adhésion lorsque c'est nécessaire* » (Jantsch, 1969 in Sfez, 1992, p.144).

Dans une vision plus pragmatique, nous nous référerons à la critique développée par Sfez (1992) quant aux concepts de linéarité, de rationalité et de liberté. Trop souvent, la décision est sectorielle, fragmentaire, découpée artificiellement dans le champ sociétal alors que l'analyse de système critique montre au contraire que la décision devrait être diluée dans la totalité de la société et renvoyer à toutes les autres décisions. Sfez (1992) développe le concept de « multi-rationalité » qui n'est pas une simple juxtaposition de rationalités, mais un processus qui est plutôt de l'ordre du film : « *les images s'y fondent les unes dans les autres, travaillant entre elles, et l'effet produit dépasse de loin l'addition des instantanés successifs* ». Dans cette conception, le rôle des administrateurs consisterait à produire cette multi-rationalité afin de prémunir l'organisation publique d'une tendance trop forte à la fragmentation et découpage.. Les administrateurs seraient les perturbateurs qui contraignent l'organisation à prendre en compte l'environnement ; insérés dans des réseaux structurés, les administrateurs constituent les relais privilégiés, chargés de représenter la clientèle que l'organisation ne peut atteindre directement (Grémion, 1976). Certes, une organisation publique en situation de monopole, peut se défaire à sa guise des relais que constituent les administrateurs.

En prolongement de cette réflexion, nous devons ajouter que nombre d'organisations publiques sont fortement contrôlées par l'Etat, que ce soit par le biais des tutelles, ou le biais des organismes de contrôle (Cour des Comptes, IGF, Codec, etc). A défaut de véritable conseil d'administration, la coalition externe serait de type dominée, ce qui s'accorde tout naturellement avec une coalition interne bureaucratique (Mintzberg, 1982, 1986). Le directeur étant tenu pour responsable de toutes les actions de l'organisation, il est amené inexorablement à centraliser le pouvoir et formaliser le système d'objectifs imposé par le détenteur externe, ce qui renforce le côté bureaucratique du système d'autorité. De plus, en raison de la concentration du contrôle extérieur, l'organisation doit formaliser volontairement ses propres procédures afin de pouvoir en permanence se justifier. Le conseil d'administration

constituerait donc un contre-pouvoir au contrôle externe de l'Etat, protégeant l'organisation publique d'un excès de bureaucratie, sans pour autant glisser vers l'excès inverse, soit une coalition externe si divisée que la coalition interne se politise.

Dans un régime démocratique, les administrateurs sont les représentants des usagers locaux, et à ce titre chargés de contrôler que la performance sociale et financière de l'organisation est à son optimum, ce qui renvoie au concept de gouvernance. C'est aussi un sous-système permettant de concilier les approches tant au plan national qu'au plan local, soit par des adaptations au plan local, soit par remontée des incohérences perçues dans les politiques définies au plan national.

Le conseil d'administration a donc une raison d'être polymorphe : facteur de cohésion et d'extension de l'intérêt général, moyen d'organiser une coalition d'intérêts viable, multirationalité et même processus de planification créatrice d'avenirs, perméabilité de l'organisation à son environnement, contrôleur de la performance sociale et financière.

#### 1.1.2. Une institution non exempte de critiques

Alors que l'institution « conseil d'administration » a une raison d'être multiple, nombre de critiques fortes émergent quant à son fonctionnement : un manque de rationalité, des conflits de personnes forts induisant une politisation de la structure administrative, une personnalisation du pouvoir ou absence de concertation, un conseil d'administration fictif, ou encore un conseil d'administration peu soucieux de l'efficacité et de l'économie de moyens.

Fréquemment, on reproche aux administrateurs une forte irrationalité, une absence de prise en compte des contraintes de l'organisation, un manque de compétence et d'information, une absence de continuité dans les programmes. Cette critique est en partie imputable à la structure formelle qui édicte la séparation des rôles entre le conseil d'administration chargé de donner les orientations et l'administration chargée de la mise en oeuvre. Elle est aussi imputable aux contrastes trop exacerbés entre l'approche politique et technocratique qui rendent la cohabitation (coopération) entre les représentants des deux types d'approche difficile, si ce n'est d'une « *maladresse à la limite du comique* » (Bower, 1983). Le principe de séparation des rôles est pertinent pour garantir la continuité du service public, mais il induirait de sérieuses incohérences si les modalités réelles de l'action ne venaient modifier les règles informelles *de facto* (Lorino, 1995). L'interdépendance de fait entre les deux strates

doit induire des échanges d'informations et une mise en relation dans l'action, que ce soit par l'ajustement mutuel (Mintzberg, 1982) ou des mécanismes d'intégration - différenciation de type groupes de projets ou comités permanents (Lawrence et Lorsch, 1989).

Le fonctionnement réel du conseil d'administration peut osciller entre un conseil dominé par une forte personnalité et des administrateurs de moins en moins impliqués, voire un conseil fictif laissant le pouvoir au seul directeur, ce qui permet de régler de façon transitoire les problèmes d'interdépendance entre les administrateurs et l'équipe de direction. Mais ces situations induisent une dynamique de cycle ascendant de pouvoir pour les uns et de cycle descendant de pouvoir pour les autres (Kanter, 1977 *in* Mintzberg, 1986, p.311). Le pouvoir est une source constante de soutien et d'attraction (Morgan, 1989) ; le sentiment de pouvoir - par son aspect stimulant - tend aussi à donner plus de pouvoir, ce qui peut amener à des formes de pouvoir pathologiques dont l'histoire des organisations ou l'histoire tout court est riche d'exemples. Le pouvoir (légitime ou illégitime) est une arme à double tranchant, il peut servir pour résoudre d'importants problèmes organisationnels ou pour la conservation du pouvoir (McCall, 1979 *in* Mintzberg, 1986, p. 318). Enfin, lorsque les administrateurs rivalisent entre eux ou forment plusieurs camps où chacun défend sa cause avec âpreté, l'organisation évolue vers une configuration « arène politique » (Mintzberg, 1986). Les administrateurs tirent l'organisation dans des directions différentes, font pression sur elle par des moyens irréguliers, et progressivement la coalition interne se politise par effet de contagion.

D'autres critiques laissent entendre que les administrateurs ne sont pas suffisamment attentifs à une utilisation efficace et efficiente des fonds publics, qu'ils sont plus préoccupés par l'emploi que le culte de l'efficacité. Certes, la théorie des droits de propriété (usus, fructus, abusus) démontre que l'organisation publique implique une déficience des mécanismes d'incitation pour deux raisons : 1) la non-transférabilité des droits, 2) le fait que le gestionnaire n'est pas bénéficiaire du rendement résiduel (Alchian, 1987 *in* Coriat et Weinstein, 1995 : p. 89). Mais les critiques évoquées ci-dessus perdent de leur pertinence depuis la mise en œuvre de la convention d'objectifs et de gestion (COG Etat/Cnaf, 1997 et 2001), qui a eu pour effet de réactiver la relation principal-agent qui s'établit entre le conseil d'administration et le directeur. En effet, la conscience accrue des ressources limitées suite à la COG conduit le conseil d'administration (principal) à inciter plus fortement le directeur (agent) à maximiser la fonction d'utilité du principal pour au moins deux raisons : 1) la

fonction de représentation de la Caf, 2) le fait que les employeurs financent le régime de la branche Famille à travers les cotisations sociales. D'autre part, la COG a eu le mérite de fournir aux administrateurs des références quant aux standards de performance attendus. Certes, la relation principal/agent est atypique puisque le conseil d'administration d'une Caf n'a plus le pouvoir de révoquer le directeur ; cependant, il a le pouvoir de provoquer le départ anticipé du directeur, quitte à utiliser des moyens en apparence contestables, par exemple aggraver les perturbations dans l'organisation.

Tant la raison d'être du conseil d'administration que les critiques à son égard mettent en exergue l'importance des échanges d'une part entre les administrateurs et l'équipe de direction, d'autre part entre les administrateurs.

## ***1.2. Une institution au fonctionnement incertain***

Dans une société où la figure de notable s'estompe, où le pouvoir des administrateurs se restreint au profit des directeurs, nous pouvons nous interroger sur les motivations d'un administrateur, et sur les structures de communication propices au renforcement - voire maintien - de cette motivation. Dans un premier temps, nous tenterons donc de cerner les facteurs influençant le degré d'implication de l'administrateur, que ce soient les sources de pouvoir, le degré de participation ou d'attachement à l'organisation, l'énergie à dépenser pour exercer la fonction d'administrateur **(1.2.1)**. Cette première analyse met en évidence l'importance de la communication tant entre les administrateurs et les membres de l'équipe de direction qu'au sein du conseil d'administration. Mais comme le souligne Bernoux (1995 *in* Giroux et Giordano, 1998, p 148), l'instauration et le maintien du dialogue suppose l'établissement des cadres et des règles d'interaction, la définition de nouveaux contrats entre les parties **(1.2.2)**.

### **1.2.1. Les conditions propices à l'implication des administrateurs**

Un conseil d'administration dénué de tout pouvoir ne pourrait nullement mobiliser les administrateurs, et perdrait de fait toute sa raison d'être. Le pouvoir est le **fondement de l'action organisée**, un individu entre dans une relation de pouvoir pour obtenir la coopération d'autres personnes pour la réalisation d'un projet (Crozier et Friedberg, 1977). Le pouvoir est « *le mécanisme quotidien et incontournable qui médiatise et régule les échanges de comportement indispensables au maintien, voire à la réussite, d'un ensemble humain* »

*marqué par la coexistence d'acteurs relativement autonomes et développant des rationalités (...) non spontanément convergentes » (Friedberg, 1993).*

Quels sont les pouvoirs du conseil d'administration dans les organismes de la branche Famille ? Même si le pouvoir de nomination du directeur a été cadré (réduit) par l'ordonnance Juppé<sup>2</sup>, le conseil d'administration conserve le choix du directeur parmi les trois candidats proposés par la Cnaf. Symétriquement, le directeur de la Cnaf peut mettre fin aux fonctions de l'intéressé dans l'intérêt du service et après avis du conseil d'administration ; en cas de crise, cette procédure n'interdit pas au conseil d'administration de faire pression de façon informelle auprès de la Cnaf. Le conseil d'administration a pour rôle d'arrêter la politique de l'organisme et de représenter l'organisme à l'extérieur, de rendre un avis sur les recours amiables des allocataires à l'encontre des décisions du directeur.

Une source de pouvoir ne suffit pas en soi, un administrateur doit aussi dépenser l'énergie et donc avoir la volonté d'utiliser cette source de pouvoir. En d'autres termes, il doit exister des incitations ou motivations à dépenser cette énergie. Dans le cas d'un administrateur, les incitations se réduisent au degré de participation, et systèmes d'attachement à l'organisation (Ménard, 1993). L'incitation peut aussi résulter d'une rétribution indirecte, par exemple dans le fait que le représentant d'un syndicat renforce sa légitimité en favorisant la promotion ou le recrutement des syndiqués. Un administrateur fortement attaché à l'organisation mais faiblement associé à la concertation n'aura d'autre solution que de donner de la voix ; un administrateur moins attaché à l'organisation choisira l'apathie. Les motivations peuvent être liées à la recherche de prestige, à la satisfaction perçue dans l'exercice des fonctions d'administrateur (reconnaissance, intérêt intellectuel, militantisme). Des sources de pouvoir et la volonté de les utiliser ne suffisent pas; encore faut-il le savoir-faire, c'est-à-dire une aptitude à utiliser les pouvoirs, à convaincre, à faire usage des ressources et moyens d'information, à savoir organiser les alliances nécessaires, soit une forme de charisme. Ce savoir-faire suppose avant tout de pouvoir accéder aux informations pertinentes de façon aisée et de disposer (voire construire) des structures de communication propices à la constitution des alliances.

### 1.2.2. Les conditions propices à l'instauration et au maintien du dialogue

L'accessibilité à l'information pose problème lors d'un nouveau mandat ; par définition, les nouveaux administrateurs et membres de l'équipe de direction n'ont pas *a priori* une capacité

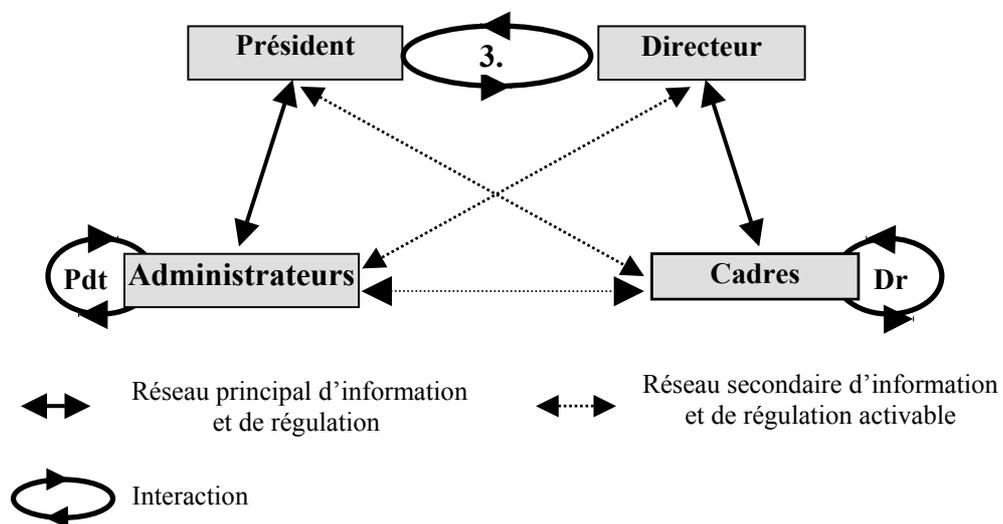
partagée pour appréhender la signification contenue dans les messages. En effet, les uns et les autres n'ont pas les mêmes langages, ni la même culture, ni la même connaissance intime de la vie de l'organisation et de son histoire ; leurs préoccupations sont souvent fort éloignées : continuité/alternance, court terme/long terme, actions efficaces/actions médiatisées. Sur le plan cognitif, les échanges permettent de se tenir informés des possibilités concrètes de répondre à des besoins exprimés, et d'accroître le foyer d'information de chacun (March et Simon, 1991). D'où il est important de favoriser la communication interindividuelle entre les cadres de direction et les administrateurs afin de développer cette capacité partagée, notamment en privilégiant les formes de communication riches (Daft et Lengel, 1986) telles que le face-à-face, le téléphone ou les documents plus personnels (lettres et mémos), selon la richesse perçue de ces médias<sup>3</sup> (Carlson et Zmud, 1994). Dans sa théorie de « l'agir communicationnel », Habermas (1987)<sup>4</sup> souligne l'importance de **l'action communicationnelle** qui permet de maintenir la compréhension mutuelle entre acteurs et de construire un sens partagé, et de **l'action discursive** qui permet de restaurer la confiance, d'expliquer et justifier des actions envisagées, et ainsi de progresser vers un consensus. Il s'agit donc de développer des **genres de communication** caractérisés par des similarités de contenu et des similarités de forme (Yates et Orlikowski, 1992), des actions typiques de communication dans des situations récurrentes.

En ce sens, les comités permanents sur des sujets précis et nécessitant des décisions à court terme, permettent des échanges rapides. Ainsi, les participants acquièrent un minimum de connaissances fondamentales et de connaissances de contexte, un « **seuil de coïncidence** » minimum dans la mise en contexte à travers un partage d'expérience, d'histoire et de culture (Lorino, 1995). Ces comités portant sur des problèmes ponctuels présentent un autre avantage. En effet, les administrateurs apprennent à travers ces comités à se connaître, à coopérer un minimum pour trouver des solutions aux problèmes posés. A titre d'exemple, dans les Caf, la commission de recours amiable et la commission des aides individuelles portent sur des problèmes concrets nécessitant des décisions urgentes. Elles permettent ainsi de familiariser les administrateurs avec le fonctionnement de la Caf et d'instaurer les conditions propices au développement des relations interindividuelles, et chemin faisant de relations de confiance.

La qualité de la communication détermine la confiance (Morgan et Hunt, 1994), mais - à l'inverse - des relations de confiance bien établies facilitent les échanges spontanés et

informels. La confiance favorise l'expression des compétences et la créativité ; elle donne le sentiment de pouvoir être entendu, ce qui renforce l'implication et l'intention de se comporter de façon positive (Guibert et Dupuy, 1995). Le développement de relations de confiance suppose deux conditions : une évaluation de la qualité intrinsèque de l'autre dans le contexte de l'organisation. (Orléan, 1994), la mise en œuvre des conditions conformes à une attente sociale généralisée (continuité de l'ordre social, compétences en fonction des rôles, respect des obligations). Les relations de confiance interindividuelles induisent un minimum de bienveillance , ce qui permet de surmonter les premières difficultés et d'éviter que la relation ne se brise sur les premiers imprévus ( divergences fortes en conseil d'administration).

L'organisation d'une Caf, ses circuits d'information, se structurent à partir de ces deux composantes - les administrateurs et l'équipe de direction -, sachant que le duo président/directeur général y joue un rôle essentiel. En effet, il assure un rôle de régulateur de l'ensemble, il doit favoriser les échanges tant au sein de l'équipe de direction qu'au sein de l'ensemble des administrateurs, qu'entre les deux strates. Les échanges étant en partie conditionnés par l'existence de contrats entre les parties, l'équilibre entre les pôles peut être remis en cause en cas de non respect des contrats, comme le suggère le schéma suivant.



**Figure 1-1 : Un équilibre fragile entre les pôles**

Les réseaux d'information mentionnés ci-dessus favorisent l'implication des uns et des autres, et facilitent la tâche tant du Président que du directeur. En effet, ils permettent une prise de connaissance à un moindre coût du fonctionnement de l'organisation, des besoins des usagers

et des solutions envisageables. De surcroît, ces réseaux autorisent une intervention rapide et informelle, dès le constat de dérives liées à des conflits ou au non respect des prérogatives de chacun (cadre et administrateurs). Cependant, un déséquilibre initial, même minime dans ses impacts à court terme, peut induire à moyen terme la mise en œuvre de mécanismes compensatoires, mécanismes qui - en fait - ne feront qu'aggraver ce déséquilibre (Watzlawick et *al.*, 1975). Un déséquilibre en terme de flux d'information et de régulation a pour effet de mettre en jeu simultanément les cycles ascendants et descendants du pouvoir, et les cycles de démotivation, compromettant le bon fonctionnement du conseil d'administration.

L'institution « conseil d'administration » a une légitimité forte, mais son fonctionnement suppose bien plus que la qualité des personnes en présence. Le fonctionnement du conseil d'administration requiert des conditions informelles et des modes de communication plus ou moins officialisés. Leur impossible inscription durable dans l'organisation formelle explique les dérives potentielles.

## **2. Sens du conseil d'administration**

La composition du conseil d'administration révèle de sérieuses divergences de vues potentielles entre les représentants de syndicats salariés et organisations d'employeurs ou des unions d'associations familiales, voire encoure avec les personnes qualifiées désignées par l'Etat. Dans un tel contexte, comment est-il possible de construire et de maintenir un minimum de cohésion, entre les administrateurs d'une part, entre les administrateurs et les administratifs d'autre part ? Afin d'explorer les modalités concrètes de coopération entre les administrateurs et l'équipe de direction, nous avons réalisé des entretiens dans deux Caf (300 à 400 salariés) : dans la première auprès de neuf cadres de direction et trois élus, dans la seconde auprès de huit cadres de direction et six élus (dont 2 ex-présidents et président actuel). Les entretiens portaient sur le thème suivant : « les modes de relation entre les administrateurs et les cadres de direction », ce qui inclut aussi les modes de relation entre les administrateurs d'une part, et les cadres de direction d'autre part. L'analyse documentaire (tableau de bord, rapport d'activité, procès verbaux de CA, schéma directeur de l'organisme) a permis de compléter le recueil de données et d'opérer une triangulation entre les discours, les faits et les écrits. Le dictionnaire des thèmes a été construit progressivement à partir des entretiens. Nous avons intégré la variable temps (début ou fin de mandat, ancienneté des

administrateurs et cadres de direction, disponibilité respective), le style de direction (délégation ou centralisation, communication, gestion des conflits), l'histoire de l'organisme (cycles, crises), le parcours de chaque interviewé, le type d'activité (gestion administrative, action sociale, contrôle). Les premiers résultats montrent que la cohésion dépend de deux dynamiques complémentaires : le développement d'une confiance interpersonnelle et de cadres d'interaction entre les agents de direction et l'ensemble des administrateurs (2.1.1), la définition de nouveaux contrats entre les administrateurs afin que tous pensent que l'objectif (y compris l'intérêt individuel) ne peut que se dégager de l'action en commun malgré leurs divergences (2.1.2). Néanmoins, quelques soient les dynamiques à l'œuvre, le conseil d'administration contribue au fonctionnement de l'organisation, soit par un effet d'accélérateur exercé de façon intentionnelle, soit de façon plus ou moins intentionnelle comme incitateur à une plus grande performance ou encore comme régulateur (2.2).

### **2.1. Co-construction d'une cohésion**

Le développement d'une confiance interpersonnelle, suppose une croyance dans le fait que ses partenaires sont fiables et intègres (Rotter, 1971), ce qui sous-entend : compétents, responsables, honnêtes, serviables, et « *fair-play* » (Giffin, 1967). Ceci suppose un double mouvement - voire un mouvement circulaire qui s'auto-entretient - dans le sens où le directeur et les agents de direction doivent être perçus par les administrateurs comme compétents, intègres et serviables, mais simultanément ils doivent se donner les moyens pour que les administrateurs deviennent compétents et représentants de l'intérêt collectif. Le défi n'est pas facile ; d'une part les nouveaux administrateurs n'ont pas *a priori* une perception positive de l'organisation, d'autre part, ils sont porteurs des consignes de leurs syndicats respectifs (ou groupes), consignes parfois en décalage fort avec l'intérêt collectif.

#### 2.1.1. « In-formation » entre l'équipe de direction et le conseil d'administration

L'ensemble des propos recueillis auprès des administrateurs et agents de direction, montrent une phase toujours difficile lorsque de nouveaux administrateurs arrivent. Ils croient pouvoir tout bouger, critiquent la lourdeur de l'institution et son immobilisme, éprouvent de sérieux préjugés contre l'organisation et ses cadres ; ils auraient tendance à empiéter sur les prérogatives de l'équipe de direction qu'ils ne connaissent même pas. Dans un premier temps, les cadres de direction se doivent de mettre en oeuvre les conditions propices à l'interaction :

1) un « *seuil de coïncidence minimum* » - partage d'expérience, d'histoire, de culture (Lorino, 1995), 2) chacun estime qu'il peut ainsi accéder à une satisfaction accrue de ses besoins et à de nouvelles possibilités d'expression, 3) chacun peut compter sur le concours continué de l'autre et il existe un accord sur les moyens pour y parvenir (Weick in Koenig, 1996, p 60). En d'autres termes, il s'agit de permettre la mise en réseau d'une multiplicité d'acteurs autour d'un fonds informationnel partagé.

Dans les Caf, la construction d'un seuil de coïncidence peut se réaliser à travers les commissions : commission de recours amiable (CRA) ou commission d'aide individuelle (CAI) ou commission sociale (CS). Ces commissions, relativement fréquentes, permettent aux uns et aux autres de s'évaluer ; de plus, l'urgence et l'exigence d'un regard humain sur des situations délicates favorisent un minimum de consensus.

Dans la première Caf étudiée, cette phase a été facilitée par la mise en place d'un séminaire à l'attention des administrateurs dans une période proche de l'installation du nouveau conseil d'administration (CA). Ce séminaire permet de les informer, de préciser les prérogatives respectives, et de créer des premiers liens entre administrateurs. Ce concept de séminaire est cohérent avec le premier discours du directeur (nommé en 1995) au CA. Il y affirme sa volonté de travailler avec l'ensemble des sensibilités du CA dans un esprit de rigueur et de transparence, d'exercer ses responsabilités avec un constant souci de collaboration avec le CA. Cette vision – nécessité d'un CA compétent - est fortement partagée par l'ensemble de l'équipe de direction, comme le montrent les propos suivants.

« le premier travail du directeur, c'est d'expliquer le fonctionnement d'une CAF, d'appivoiser le CA. Il faut un CA compétent, composé avec les différentes tendances (...) Un CA compétent, cela aide le directeur dans ses choix, et si l'on prend l'exemple de la réduction du temps de travail , il vaut mieux un CA qui appuie (...) si on n'a pas apporté la connaissance, il y a frustration ou incompétence, c'est à nous de développer ces compétences » (Entr 2)

Dans la seconde Caf, à l'exception du directeur qui mentionne les réunions avec son président préalablement au CA, il n'est nullement fait référence lors des entretiens à la nécessité d'informer, de rendre compétent le CA. Au contraire, pendant le dernier mandat, nous pouvons constater à la lecture des procès-verbaux de CA d'importantes frustrations chez les nouveaux administrateurs. Lorsqu'ils soulignent leur manque d'information, il leur est répondu à différentes reprises que les différents points ont été évoqués lors du précédent mandat. Dans le même sens, nous notons de façon réitérée des reproches similaires de la part d'administrateurs plus anciens : manque de prévisions à long terme, insuffisance

d'informations sur les dossiers où il faut rendre une décision, non transmission des PV de commission sociale préalable au CA, refus du directeur de donner un organigramme nominatif. Cependant, nous pouvons noter un changement en ce qui concerne l'action sociale ; le nouveau président n'a aucune connaissance des Caf, mais il est fortement motivé par l'action sociale et prêt à s'instruire sur les différents dossiers.

Le développement et renforcement de relations de confiance supposent trois modes de production : 1. les processus, où la confiance est liée aux opérations passées, 2. les caractéristiques des personnes où la confiance est liée aux similarités entre individus, 3. les institutions ou structures sociales formelles (Zucker, 1986, *in* Mothe, 1999, p.4). En d'autres termes, le troisième mode de production de la confiance suppose une répartition des rôles claire et s'appuyant sur les textes tant entre le président et son directeur, qu'entre les agents de direction et les présidents de commission (ou administrateurs). Cependant, cette clarté dans la répartition des rôles nécessite : une bonne compréhension des prérogatives respectives en ce qui concerne l'axe président - directeur, une répartition des rôles claire entre le directeur et les cadres de direction, une équipe de direction soudée.

Dans le cas des CAF, autant le directeur a en règle générale une vision précise et légaliste des prérogatives de chacun, autant l'acceptation des rôles respectifs peut s'avérer moins aisée pour un nouveau président. Ce dernier doit accepter des prérogatives perçues comme réduites à une « *peau de chagrin* », et il doit intégrer qu'il a tout à perdre en empiétant sur le terrain du directeur. Enfin, selon les cas, la différence d'âge, la méconnaissance de la branche famille peuvent favoriser ou compliquer la construction d'un accord entre le directeur et son président, encore plus lorsque le syndicat dont il est issu sollicite le président pour faire la tournée des services<sup>5</sup>. A condition de savoir le formuler en termes acceptables auprès des administrateurs, nous avons constaté que l'ensemble des contrôles auxquels sont soumis les Caf peuvent être mis en avant pour se prémunir à double titre d'une éventuelle immixtion des administrateurs dans la gestion de l'organisme : 1) existence de contrôles approfondis par des experts, 2) rappel des responsabilités, c'est-à-dire seul le directeur (et agent comptable) sera tenu pour responsable des dysfonctionnements de l'organisme. Une fois l'axe président - directeur défini, le principe de respect des prérogatives doit être diffusé à l'ensemble des administrateurs et agents de direction ; il doit être effectif dans toutes les instances, tant au conseil d'administration qu'en commission. Mais ce respect des prérogatives nécessite aussi,

de façon complémentaire, la mise en place de procédures destinées à prévenir les risques d'empiétement.

Dans la première Caf, par exemple, toute intervention d'un administrateur sur un dossier allocataire est suivie par le directeur<sup>6</sup> ; il a été mis en place - non sans difficulté - le principe de présentation anonyme des demandes d'aides ou recours gracieux d'allocataires. Afin de remédier aux méfaits de la situation antérieure – recrutements sur des critères autres que la compétence -, le directeur a mis en œuvre une procédure de recrutement par concours, dès sa nomination. Enfin, les cadres de direction soulignent qu'il appartient au seul directeur de gérer les relations avec les administrateurs et que ce principe doit être réaffirmé lorsqu'un administrateur s'adresse directement à un service. En d'autres termes, une équipe soudée par rapport au CA est perçue comme la seule stratégie gagnante pour l'organisation. Ce point est fortement intégré par les agents de direction. Mais, il ne faut pas oublier que certains - ayant connu la période antérieure à 1994, où l'organisme était dans une situation à la limite de la crise – ont tiré parti des dissensions entre l'ex directeur et les administrateurs. A tout moment, les acteurs évaluent les ressources et contraintes d'une situation, et adaptent leurs comportements au contexte, à ce que Crozier et Friedberg (1977) appellent le « système d'action concret ». Les règles en vigueur ne persistent qu'à condition que tous adoptent des comportements conformes à ces règles, et que les déviants soient sanctionnés (Gomez, 1996).

Dans la seconde Caf, la majorité des cadres de direction n'évoquent pas de difficultés à titre individuel dans les relations avec les administrateurs, si ce n'est les éternels problèmes non résolus. Par exemple, les administrateurs ont toujours refusé l'anonymat sur les dossiers allocataires de recours amiables ou de demandes de secours, malgré les prises de positions contraires de la DRASS. Nous avons noté que le directeur avait été contraint de rappeler en CA que les administrateurs n'avaient pas à intervenir auprès du personnel, surtout pour la liquidation des droits allocataires en raison de la complexité des procédures. Egalement, il semblerait que le directeur soit seul face aux pressions de syndicats salariés en matière de gestion du personnel.

Globalement, le type de relations entre les administrateurs et l'équipe de direction sont fortement opposées dans le cas des deux Caf. Autant l'une privilégie la transparence, l'information dans un cadre bien défini, autant l'autre peine à faire respecter un certain nombre de règles et adopte la politique de rétention d'informations moyennant quelques

concessions aux administrateurs, ce qui constitue peut être la seule solution pour permettre à l'organisation de continuer à fonctionner.

### 2.1.2. La construction d'un « *objectif commun* » et sa préservation

Les administrateurs doivent trouver un sens à l'institution « conseil d'administration » qui justifie et légitime leur effort. *Cela ne signifie pas que chacun a le même objectif, mais que tous pensent que l'objectif (y compris l'intérêt individuel) ne peut que se dégager de l'action en commun* » (Gomez, 1996). Cette construction de l'objectif commun suppose plusieurs conditions : une évaluation de la qualité intrinsèque de l'autre dans le contexte de l'organisation (Orléan, 1994), et des structures de communication permettant de développer une aptitude à travailler en partenariat, à instaurer de véritables échanges.

Dans les Caf, l'installation - désignation du bureau - peut constituer un moment critique, au sens où les enjeux de pouvoirs sont forts et se compliquent des consignes d'appareils. L'installation peut générer de façon durable des antagonismes. Dans la première Caf, l'installation ne s'est pas faite sans conflit. Cependant, il semble que la règle suivante est intégrée par l'ensemble des acteurs, à savoir « s'affirmer lors des grands choix, mais accepter la décision de la majorité même contraire », comme s'il s'opérait un phénomène de clan où tous savent qu'il faut respecter un certain degré de légalisme pour que cela fonctionne. Cependant, la mise en cohérence entre le discours et le comportement n'est possible que s'il s'instaure de réels échanges entre les protagonistes. Cela suppose qu'aucune tendance ne soit exclue dans les conseils d'administration et commissions, et surtout de ne pas exclure les « perdants », si tant est que nous puissions parler de « perdants », lorsque ce sont des accords d'appareils qui jouent fortement pour l'élection du président.

Dans cette Caf, après une erreur vite reconnue par le président<sup>7</sup>, le conseil d'administration a su aller en ce sens ; un ex administrateur de la CPAM<sup>8</sup> a pesé de tout son poids pour faire accepter le principe de non-exclusion d'une tendance, et le président - ne connaissant pas l'institution Caf et n'ayant donc pas une légitimité forte - était prêt à s'appuyer sur les divers avis. Paradoxalement dans cette Caf, la direction<sup>9</sup> - par crainte peut-être de majorités trop volatiles ou difficiles à gérer - n'était pas favorable à l'adoption de ce principe. Aussi paradoxalement, le fonctionnement en excluant aucune tendance aboutit dans la majorité des cas à des décisions à l'unanimité, alors que le fonctionnement avec une majorité pouvait induire des résultats plus incertains faute de concertation préalable.

« Avant, il y avait une majorité, on n'était pas consultés, il n'y avait pas d'information préalable, aucune discussion avec le directeur, on aurait continué comme cela (...). La majorité fonctionnait sans nous ; une fois, notre vote a fait capoter, on n'avait pas été consultés sur la politique vacances familiales, (un administrateur) avait défendu son point de vue, les scores d'adoption étaient plus incertains car il n'y avait pas de concertation. »

En commission plurielle, cela discute, en fait dans la majorité des cas, il y a l'unanimité. Je n'étais pas pour au départ, je pensais qu'on serait trop nombreux, j'avais peur qu'il y ait des problèmes de quorum, maintenant je souhaiterais prolonger ce système» (entretien 10)

Comment expliquer ce paradoxe ? La participation de toutes les tendances aux commissions, a le mérite de favoriser les échanges interpersonnels entre les administrateurs, et ce faisant de se confronter à des problèmes de famille où l'administrateur agit en fonction de ses convictions propres et non en fonction des consignes d'un syndicat. Ainsi, il se dégage une entente dénuée de coloration politique, ce qui est primordial pour un organisme amené à travailler avec toutes les tendances politiques, notamment à travers les collectivités locales. Cette représentativité en commissions a aussi le mérite que tous les groupes soient tenus informés, ce qui permet au CA d'éviter des prises de position adverses en invoquant un manque d'information.

Les divergences de vues, dès lors qu'elles trouvent un moyen d'expression légitime, contribuent donc à faire émerger un sens à la fonction d'administrateur. Même si tous ont des tendances très opposées, ils comprennent que c'est en coopérant - ce qui n'exclut pas le conflit - qu'ils pourront apporter leur pierre à l'édifice. Le respect des diverses tendances se retrouve dans les procès-verbaux de CA. En effet, la fidélité des comptes-rendus montre l'ampleur des débats sur les sujets abordés, et rend visible la reconnaissance des divergences de vues sur le plan formel. Elle permet aussi de résoudre les conflits personnels d'un administrateur lorsque son opinion propre est trop divergente des consignes de son syndicat, à savoir il peut s'exprimer librement en commission et énoncer en CA au nom du syndicat telle position. Cependant, pour que ce fonctionnement perdure, l'un des administrateurs a souligné qu'il doit exister une forme de discipline dans chaque groupe, pouvant aller jusqu'à faire démissionner les administrateurs entrant à la Caf avec une forte arrière pensée personnelle, qu'elle soit d'ordre financier (indirect) ou démagogique.

Dans la seconde Caf, la constitution des commissions a provoqué un manque de consensus durant le mandat précédent et dans le nouveau CA. Contrairement au cas de la première Caf, lors de l'installation il n'a été défini que les parités dans la composition des commissions,

parités nettement au désavantage des représentants d'associations familiales et des personnes qualifiées (1/3 des votes en CA, 1/6 des votes en commissions). Le conflit persiste jusqu'à la démission ou désengagement des administrateurs concernés, qui ont d'ailleurs joué un rôle fondamental dans l'éviction du président en 2001. Pourtant, ce manque de consensus se réitère dans le nouveau mandat ; en effet, le retrait du Medef est invoqué pour justifier la représentation que de trois syndicats de salariés sur cinq en commissions, ce qui a dégénéré en conflit exacerbé (écrit au ministère, épreuve de force, etc.). L'analyse de la composition des commissions, durant le précédent mandat, montre un noyau dur unique et très restreint, soit un représentant d'un syndicat salarié et un représentant des organisations d'employeurs participant à toutes les commissions essentielles. Enfin, le CA fonctionne sur une majorité, ce qui induit des critiques quant aux pré-décisions. L'existence de conflits non réglés, le quasi contrôle de l'ensemble des commissions, le fonctionnement sur une majorité expliquent le manque de consensus dans le CA. Point plus grave, le manque d'échanges entre les administrateurs interdit un contrôle réciproque entre les administrateurs. Il en résulte des réunions mouvementées avec des interruptions de séance, des votes susceptibles de paralyser le fonctionnement du centre national chargé de développer les applications informatiques pour l'ensemble des Caf, des décisions cassées par la DRASS, etc.. Dans un autre registre, il semble accepté (ou ignoré en apparence) que des administrateurs puissent en retirer divers avantages, par exemple en terme d'influence (faire savoir qu'un tel a réussi à obtenir la remise de dette ou l'accord d'une aide). Malgré ces points négatifs, il subsiste néanmoins une ligne directrice forte à orientation gestionnaire, ligne d'autant plus forte que le groupe employeurs est bien organisé.

Ces configurations très opposées n'apparaissent ni déterminées par la seule qualité des personnes en présence, ni figées. Par exemple, le contexte de la nomination du directeur, les règles en vigueur (révocation ou non par le seul CA) modifient profondément la latitude du directeur. De même, les dynamiques fondamentales suggèrent des modes de transition d'une configuration à l'autre comme dans le cas des Chambres de Commerce et d'Industrie (Eggrickx, 1999), ce que nous développerons succinctement.

## **2.2. Contribution du conseil d'administration**

### **2.2.1. Un conseil d'administration cohésif : un effet d'accélérateur ?**

Dans les Caf, un conseil d'administration cohésif constitue un mécanisme de gouvernance, en complémentarité avec les contrôles exercés par le CODEC (Trésor), l'IGASS, la DRASS. Plus axé que les organismes de contrôle sur la politique d'action sociale et la qualité de service à l'usager, les membres du CA mobilisent à travers leurs réseaux et les commissions de recours, une connaissance pertinente des problèmes majeurs rencontrés par les allocataires dans leur relation à la Caf ou les personnes en situation de précarité. A ce titre, les administrateurs critiquent l'augmentation du fonds de roulement « action sociale » et la faiblesse des aides individuelles alors que la précarité augmente. Ils se chargent de rappeler les points faibles dans le fonctionnement : les délais d'attente aux guichets, la faible décentralisation géographique, l'absentéisme, le manque de souplesse de la Caf pour les indus liés à une erreur de l'organisme, l'absence d'évaluation par les usagers et partenaires, etc.. Lors du mandat, les administrateurs se sont donnés pour priorité de faire évoluer la communication auprès des allocataires notamment les plus défavorisés. Enfin, le conseil d'administration débat fortement sur la politique d'action sociale au plan local, remonte à la Cnaf les incohérences des textes constatées localement. Globalement, le directeur souligne qu'un CA qui représente les allocataires, fait aller plus vite qu'il ne l'aurait fait autrement notamment sur l'accueil au guichet, que le CA contribue à faire évoluer et aboutir les projets engagés, que ce soit le projet de construction d'un nouveau siège, la politique de partenariat, la mise en place de la RTT, les projets de convention pour les établissements antérieurement gérés en direct.

La première Caf étudiée avait connu une situation dysfonctionnelle profondément ancrée : très bien classée en terme de coûts, mais des retards importants dans la gestion des dossiers allocataires et des administrateurs s'immisçant dans les services. Dans ce contexte de crise, la responsabilité personnelle du nouveau directeur s'est imposée. Libéré du poids des modèles figés de l'organisme, capable de concentrer la responsabilité et de compter sur l'intuition, son contrôle personnel a permis d'opérer les changements organisationnels de façon rapide et décisive (Mintzberg, 1986). Or, une coalition interne personnalisée qui se prolonge peut induire à terme une autocratie ; en effet, un directeur à forte personnalité et inscrit dans une dynamique de succès peut difficilement obtenir des opinions franches de ses cadres de direction. Un conseil d'administration cohésif et contrepoids d'un contrôle externe (Etat) prenant peu en compte le local, protège l'organisation tant d'une transition vers le système clos que d'une transition vers l'autocratie (Mintzberg, 1986).

## 2.2.2. Un conseil d'administration disjoint : à terme un régulateur ?

Paradoxalement, malgré un CA en partie disjoint, la seconde Caf est considérée comme performante par la Cnaf en terme de coût et de productivité, d'efficacité téléphonique, d'expérimentation pour les nouvelles applications informatiques ou organisations du travail, et même en terme d'innovation lors du dernier mandat. En effet, son concept de médiateur social (traitement personnalisé des dossiers posant des problèmes) a permis de mettre en œuvre les procédures de simplification administrative et de corriger les processus en fonction des dysfonctionnements constatés. Deux enquêtes IREQ montre un fort taux de satisfaction des usagers. Le point faible concerne l'action sociale, ce qui relève des prérogatives du CA, notamment dans la définition des orientations ; cependant, à la décharge de la Caf, nous pouvons noter un contexte local politique peu favorable. Que pouvons nous en conclure ? Une performance impulsée par l'orientation gestionnaire du groupe « employeurs » ou/et par la nécessité pour le directeur de rechercher une plus forte légitimité auprès du réseau Cnaf afin de se préserver des épreuves de force répétées avec le CA ? Selon la théorie de l'enracinement, la stratégie du directeur consisterait à manipuler - biaiser le jugement perçu - et neutraliser les administrateurs par la rétention d'information, par l'augmentation des coûts pour provoquer le départ du directeur, et la perspective de perte des avantages concédés aux administrateurs. Le temps travaillant en faveur de l'enracinement, cette stratégie de neutralisation pourrait autoriser le directeur à en recueillir quelques bénéfices (Paquerot, 1997), encore plus s'il est en fin de carrière (Gadhoul, 1999).

Même avec un conseil d'administration cohésif, la forme des échanges et les rapports de force évoluent. Il ne faut pas oublier que la confiance ne se développe que très lentement, et peut être facilement détruite (Sako, 1991, *in* Mothe, 1999, p.9). A titre d'exemple dans la première Caf étudiée, lorsque les administrateurs interpellent lors de l'examen des budgets sur la politique de gestion du personnel (personnel qualifié sur des emplois précaires, RTT sans embauche), il est répondu que la politique de recrutement est de la pleine responsabilité du directeur. Qui empiète ? Le conseil d'administration ne devrait-il se cantonner qu'à un rôle de chambre d'enregistrement ? La ligne de démarcation entre les prérogatives respectives est aisément franchissable, plus particulièrement en situation de stress. Des franchissements brefs, non explicités ultérieurement, ajouté au renouvellement proche du CA peuvent expliquer un absentéisme plus important parmi les administrateurs courant 2000, une certaine passivité. La frustration latente des administrateurs à travers les provocations les privant de

tout moyen d'expression, et le renouvellement proche du CA constituent des facteurs propices, soit à une prise de pouvoir par des « organisateurs professionnels », soit à une politisation du conseil entraînant inéluctablement une politisation de la coalition interne, même bureaucratique. L'une ou l'autre des alternatives remet en cause à terme la légitimité du directeur, jugé sur ses compétences managériales et compétences de type partenarial interne et externe. « *Le système des politiques semble fonctionner comme une espèce de « main invisible » dans l'organisation pour y remettre les choses comme il faut* » (Mintzberg, 1986, p 323).

Dans tout système général, il doit exister un système interne d'équilibration (Bruter, 1973 in Le Moigne, 1990, p. 195), un système de régulation défini comme un dispositif qui « *évalue les forces de composition de l'objet et puisse maintenir l'équilibre entre elles par un jeu de forces compensatoires* ». Le système de buts de l'organisation peut être considéré comme homéostatique : tout facteur s'orientant vers des perturbations du système, est contré par les forces qui restaurent aussi bien que possible le système dans son état initial » (Katz et Kahn, 1966 in Mintzberg, 1986, p 395). Dans un premier temps, l'enracinement du directeur, induit ou non par le CA, compenserait en partie la défaillance du CA. Dans un second temps, la non légitimité du CA devenant trop ostentatoire, le CA reprend ses droits à l'occasion d'un renouvellement, ou en provoquant des perturbations telles que le départ du directeur s'impose.

## **Conclusion**

Le dialogue est un mode privilégié pour l'amélioration continue des pratiques dans les organisations qualifiantes et en réseau (Giroux et Giordano, 1998), et nous ajouterions dans les organisations publiques de type bureaucratique. Lorsque les délibérations du CA s'inscrivent dans un jeu à somme positive, alors l'organisation publique y gagne en terme de légitimité et d'efficacité même si cela bouscule – à juste titre - les compromis bureaucratiques élaborés antérieurement. Dans le cas contraire, l'organisation y gagne provisoirement en terme d'efficacité, au prix d'une neutralisation du système de contrôle, et d'une moindre légitimité de l'institution « conseil d'administration », censée construire du consensus.

---

<sup>1</sup> Nous tenons à remercier le bureau de la Recherche à la CNAF pour son soutien, tant en terme de financement que de logistique : choix des CAF (2 CAF dont l'effectif est compris entre 100 et 200 salariés, 2 CAF dont

---

l'effectif est entre 300 et 400 salariés), introduction auprès des directeurs et accessibilité à la documentation. Nous tenons aussi à remercier le professeur Alain Briole, responsable scientifique de ce contrat de recherche.

<sup>2</sup> L'ordonnance Juppé du 24 avril 1996 stipule que la Cnaf doit proposer trois noms de candidats inscrits sur la liste d'aptitude en qualité d'agents de direction. Ce processus met en jeu un mécanisme de « standardisation des qualifications » (Mintzberg, 1982), permet une meilleure adéquation entre les profils des candidats et le contexte de la Caf, et évite une éventuelle dépendance du futur directeur par rapport à ses administrateurs.

<sup>3</sup> Ces auteurs ont montré que la richesse perçue d'un média dépend de l'expérience des utilisateurs (habitudes, normes sociales) ; la richesse de communication par un canal dépend de : l'expérience dans l'usage du média, l'expérience partagée avec les co-participants, l'expérience du sujet abordé.

<sup>4</sup> Cet auteur distingue d'autres types d'action sociale : l'**action instrumentale** (faire faire quelque chose à quelqu'un), l'**action stratégique** (chercher à influencer quelqu'un).

<sup>5</sup> Dans la première Caf étudiée, le syndicat n'avait aucune exigence sur ce point.

<sup>6</sup> Ces interventions, liées à leur rôle de représentation pourraient justifier des visites dans les services. Ce mode de gestion permet d'éviter ces visites et constitue pour le directeur un sondage sur le fonctionnement de la Caf.

<sup>7</sup> Imposer son syndicat dans toutes les représentations extérieures, provoque une « guerre à couteaux tirés »

<sup>8</sup> Il avait constaté les désagréments d'une majorité acquise dès l'installation et l'ambiance déplorable induite par ce fonctionnement : les uns lisant leur journal pendant un discours, etc..

<sup>9</sup> Cette observation apparaît en contradiction avec le premier discours du directeur au CA, où il affichait sa volonté de travailler avec toutes les sensibilités, ou bien l'envisageait-il à travers des liens interpersonnels et non par le biais des commissions ?

**Bauer M.** (rapport), « *Les compétences des agents de direction des organismes de sécurité sociale : Horizon 2000-2005* ».

**Bouquin H.** (1986), « *Le contrôle de gestion* », PUF, Paris, (2<sup>e</sup> éd. 1991).

**Bower J.L.** (1983), « *The Two Faces of Management : an american approach to leadership in business and politics* », Houghton Mifflin Company, Boston.

**Carlson J.R. et Zmud R.W.** (1994), « Channel expansion theory : a dynamic view of media and information richness perceptions », *Academy of Management*, 54th Annual Meeting, pp.280-284.

**Charreaux G.** (1997), « *Le gouvernement des entreprises. Théories et faits* », Economica.

**Claveau N., Martinet A.C. et Tannery F.** (1998), « Formes et ingénierie du changement stratégique », *Revue Française de Gestion*, sept-oct, n° 120, pp.70-87.

**Coriat B., Weinstein O.** (1995), « *Les nouvelles théories de l'entreprise* », Librairie générale française, Paris.

**Crozier M. et Friedberg E.** (1977), « *L'acteur et le système* », Editions du Seuil, Paris.

**Daft R.L. et Lengel R.H.** (1986), « Organizational information requirements, media richness and structural design », *Management Science*, May, vol. 32, n° 5, pp.554-571.

**Duclos L.** (1998), « Le paritarisme au quotidien », *Recherches et Prévisions*, décembre 1998, n° 54, pp.75-84.

**Eggrickx A.** (1999), « Une illustration de l'approche conventionnaliste : le cas des Chambres de Commerce et d'Industrie », *VIII<sup>ème</sup> Conférence AIMS*, Paris, 18 p..

**Friedberg E.** (1993), « *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée* », Editions du Seuil, Paris.

**Gadhoun Y.** (1999), « Potential effects of managers'entrenchment and sharedholdings on competitiveness », *European Journal of Operational Research*, vol. 118, pp.332-349.

**Gautier C.** (1994), « Corporation, société et démocratie chez Durkheim », *Revue Française de Science Politique*, décembre 1994, vol. 44, n° 6, pp836-855.

**Gibert P.** (1986), « Management public, management de la puissance publique », *Politiques et Management Public*, juin, vol. 4, n° 2, pp.89-123.

**Gibert P. et Thoenig J.C.** (1993), « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et Management Public*, mars, vol. 11, n° 1, 19 p..

- 
- Giffin K.** (1967), « The contribution of studies of source credibility to a theory of interpersonal trust in the communication process », *Psychological Bulletin*, vol. 68, n° 2, pp.104-120.
- Giroux N. et Giordano Y.** (1998), « Les deux conceptions de la communication du changement », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre, n° 120, pp.139-151.
- Gomez P.Y.** (1996), « *Le gouvernement de l'entreprise : modèles économiques de l'entreprise et pratiques de gestion* », InterEditions, Paris.
- Grémion P.** (1976), « *Le pouvoir périphérique* », Editions du Seuil, Paris.
- Guibert N. et Dupuy Y.** (1995), « La Confiance, Variable-Clé d'un Contrôle Rénové », *Actes du 16<sup>e</sup> Congrès A.F.C.*, vol. 1, pp.355-370.
- Habermas J.** (1987), « *Théorie de l'agir communicationnel* », Fayard, Paris (trad. de « *Theorie des kommunikativen Handels* », Surhkamp verlag, Francfort, 1981).
- Koenig J.C.** (1996), « Management : les constructeurs : Karl E. Weick », *Revue Française de Gestion*, mars-avril-mai, n° 108, pp.57-70.
- Laroche H.** (2000), « Le manager en action : les jugements et l'attention », *IX<sup>ème</sup> Conférence Internationale de Management Stratégique*, Actes sur Cédérom, 21p.
- Lazega E.** (1996), « Arrangements contractuels et structures relationnelles », *Revue Française de Sociologie*, XXXVII, pp.439-456.
- Lawrence P. et Lorsch J.** (1989), « *Adapter les structures de l'entreprise* », Les Editions d'Organisation, Paris (trad. de « *Organisation and environment* », R.D. Irwing, 1967).
- Le Duff R.** (1992), « Management public ou gestion non-marchande », in Le Duff R. et Allouche J., *Annales du Management*, Journées des I.A.E., Nancy, Tome 1, pp.107-123.
- Le Moigne J.L.** (1990), « *La modélisation des systèmes complexes* », Bordas, Paris, (2<sup>e</sup> éd., Dunod, Paris, 1995).
- Lorino P.** (1995), « *Comptes et récits de la performance. Essai sur le pilotage de l'entreprise* », Les Editions d'Organisation, Paris.
- March J.G.** (1962), « The business firm as a political coalition », *Journal of Politics*, vol. 24, pp.662-768.
- March J.** (1991), « *Décisions et organisations* », Les Editions d'organisation, Paris (trad. de « *Decisions and Organization* », Basil Blackwell Ltd., Oxford and New York, 1988).
- March J.G. et Simon H.A.** (1991), « *Les organisations* », Dunod, Paris (trad. de « *Organizations* », Wiley, New York, 1958).
- Ménard C.** (1990), « *L'économie des organisations* », La Découverte, Paris, (2<sup>e</sup> éd. 1993).
- Mintzberg H.** (1982), « *Structure et dynamique des organisations* », Les Editions d'Organisation, Paris, 1982 (trad. de « *The structuring of Organizations : a Synthesis of the Research* », Prentice-Hall, 1981).
- Mintzberg H.** (1986), « *Le pouvoir dans les organisations* », Les éditions d'organisation, Paris.
- Mintzberg H.** (1991), « *Le management, voyage au centre des organisations* », Les Editions d'Organisation, Paris.
- Morgan G.** (1989), « *Images de l'organisation* », ESKA, Paris.
- Morgan R.M. et Hunt S.D.** (1994), « The Commitment-Trust Theory of relationship Marketing », *Journal of Marketing*, Vol 58, n° 9, pp.833-848.
- Mothe C.** (1999), « La confiance : une revue de la littérature anglo-saxonne », *VIII<sup>ème</sup> Conférence Internationale de Management Stratégique*, Actes sur Cédérom, 22p
- Nioche J.P.** (1991), « Management public : à la recherche de nouvelles régulations », *Revue Française de Gestion*, Septembre-octobre, n° 85, pp.50-53.
- Orléan A.** (1994), « Sur le rôle respectif de la confiance et de l'intérêt dans la constitution de l'ordre marchand », *Revue du MAUSS*, 2<sup>e</sup> semestre, n° 4, pp.17-36

- 
- Paquerot M.** (1997), «Stratégies d'enracinement des dirigeants, performance de la firme et structures de contrôle » in G. Charreaux, éd., «*Le gouvernement des entreprises. Théories et faits*», Economica, pp.105-138.
- Rotter J.B.** (1971), « Generalized expectancies for interpersonal trust », *American Psychologist*, vol. 26, pp.443-452
- Sfez L.** (1992), « *Critique de la décision* », Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris (1<sup>ère</sup> éd. 1973 entièrement refondue).
- Thoenig J.C.** (1992), « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, n° 60, pp.5-16.
- Thoenig J.C. et Burlen K.** (1998), « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et Management Public*, mars, vol. 16, n° 1, pp.141-172.
- Wacheux F.** (1996), « *Méthodes Qualitatives et Recherche en Gestion* », Economica, Paris.
- Watzlawick P., Weakland J. et Fisch R.** (1975), « *Changements. Paradoxes et psychothérapie* », Editions du Seuil, Paris (trad. de « *Change. Principles of Problem Formation and Problem Resolution* », 1974).
- Yates J. et Orlikowski W.J.** (1992), « Genres of organizational communication : a structural approach to studying communication and media », *Academy of Management Review*, April, vol. 17, n° 2, pp.299-326.
- Yin R.K.** (1989), « *Case Study Research, Design and Methods* », Newbury Park, CA, Sage.