

# **Adaptation d'une organisation et processus de régulation : vers le concept de régulation stratégique Le cas d'une association d'action sociale**

1397

## **Résumé**

L'objectif de cette communication est la compréhension de l'adaptation stratégique d'une organisation sur long terme. Cette adaptation est appréhendée comme un processus de régulation.

Le cadre théorique associe les deux dimensions organisationnelle et stratégique de la définition et dynamique des règles. Dans leur dimension organisationnelle, les règles sont appréhendées par March et al. (2000) par quatre représentations communément admises dans la littérature. Du point de vue de la stratégie, les règles internes (dites micro-règles), représentent des guides pour l'action et la prise de décision dans un environnement concurrentiel. Elles sont complétées par des règles externes dites macro-règles. Nous mettons ensuite en évidence deux formes de dynamique des règles. La première est une forme de régulation rétrospective dans laquelle la règle évolue en fonction des expériences et de l'histoire (March et al., 2000). La seconde régulation mise à jour est une régulation dite projective, dans laquelle la vision stratégique (Burgelman, 1983 et Joffre et al., 2006) est à l'origine de la dynamique de la règle. Finalement, nous proposons un concept de régulation stratégique, issue de la mobilisation des deux régulations précédentes.

Le cadre méthodologique retenu pour cette communication est qualitatif et repose sur l'étude d'un cas unique. Le cas retenu est celui d'une organisation d'action sociale et médico-sociale, l'Association Calvadosienne pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ACSEA). Imbriquée dans un environnement législatif et réglementaire de plus en plus contraignant, cette organisation a su faire évoluer ses règles pour réussir à s'adapter. Classiquement, la collecte des données est fondée sur des entretiens semi-directifs et sur l'étude de documents internes (documents de travail et « officiels »). L'analyse des données en deux étapes a d'abord fait l'objet d'une reconstitution contextuelle des faits avant de procéder à un codage thématique des données.

Les résultats dégagés mettent clairement en évidence le rôle de l'évolution des micro-règles de l'organisation dans son processus d'adaptation stratégique. Cette régulation stratégique présente trois caractéristiques. Tout d'abord, elle est le fruit de dynamiques isolées (ie propres à chaque règle) qui peuvent être rétrospective, projective ou hybride. Ensuite, elle ne peut être comprise que lorsque l'interaction entre ces dynamiques (ie la dynamique du système) est analysée. Enfin, elle nécessite de prendre en compte la dynamique des macro-règles pour saisir l'évolution de ces micro-règles. Au final, ce processus de régulation stratégique doit donc être considéré comme une capacité d'adaptation à long terme de l'organisation. C'est alors un processus qui peut être défini comme une « écologie des règles » fondée sur à la fois sur l'histoire et le futur projeté (la vision de l'organisation).

**Mots clés :** approche historique, organisation de l'économie sociale et solidaire, étude de cas, comportement organisationnel collectif, règles.

## INTRODUCTION

L'objectif de cette recherche est de comprendre le processus d'adaptation d'une organisation sous l'angle de son activité de régulation interne. Autrement dit, il s'agit ici d'étudier la dynamique des règles organisationnelles.

Même si ces dernières sont souvent associées à la rigidité et l'immobilisme – notamment si l'on se réfère à la logique bureaucratique - elles sont aussi considérées comme des leviers d'adaptation dès lors que l'on accepte l'idée qu'elles peuvent évoluer. Typiquement, les recherches menées sur l'apprentissage (Argyris et Schön, 1978) placent leur dynamique au cœur des processus étudiés. L'apprentissage en double boucle est ainsi lié à une modification profonde des règles de l'organisation. Associer régulation et phénomène d'adaptation n'est donc pas surprenant.

Toutefois, ces recherches se focalisent souvent majoritairement sur la dynamique interne de l'adaptation, laissant largement de côté le rôle de l'environnement dans cette dynamique. Notre posture est différente. Dans cette recherche, nous souhaitons associer dans notre compréhension du phénomène les dimensions internes et environnementales de l'activité de régulation. Autrement dit, nous nous plaçons dans une logique de co-évolution dans laquelle l'environnement et l'organisation s'influencent mutuellement.

Le cadre conceptuel élaboré dans la première partie de cet article commence par définir le concept de règle, distingue ses différentes formes et propose, en s'appuyant sur la littérature, des séquences dynamiques pour caractériser leur évolution. Pour se faire, nous distinguons deux points de vue : l'approche organisationnelle et l'approche stratégique. Finalement, nous proposons le concept de régulation stratégique pour appréhender l'adaptation d'une organisation. La deuxième partie de cet article présente en détail le cadre méthodologique retenu. Il repose sur l'étude d'un cas unique, celui d'une organisation leader dans le secteur social et médico-social : l'Association Calvadosienne pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ACSEA). Imbriquée dans un environnement législatif et réglementaire de plus en plus contraignant, cette organisation a réussi à faire évoluer ses règles pour s'adapter. Enfin, dans une troisième partie, les données recueillies sont analysées et complétées par une synthèse des enseignements pouvant être tirés du cas.

## I. CADRE CONCEPTUEL

Si la règle est un concept auquel il est souvent fait référence en management, sa définition et ses caractéristiques ne vont pas de soi notamment si l'on distingue les points de vue stratégique et organisationnel (I.1.). Lorsque l'on s'intéresse à sa dynamique (l'activité de régulation), cette distinction reste pertinente et permet de mettre en évidence deux processus de régulation distincts (I.2). La mise en perspective des développements précédents (I.3) débouche sur la proposition d'une grille conceptuelle pour analyser l'adaptation stratégique d'une organisation et la définition du concept de régulation stratégique.

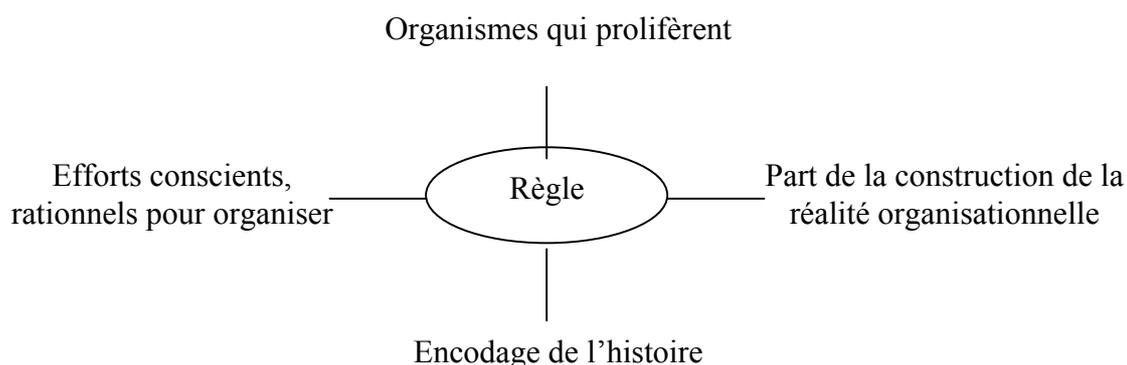
### I.1. A PROPOS DE LA REGLE : DEFINITION, TYPOLOGIE ET UTILISATION

**En théorie des organisations**, les travaux sur les règles sont assez récents et moins développés qu'en sciences sociales. Cependant, les règles n'en sont pas moins très présentes dans les organisations, sous de nombreuses formes et à tous les niveaux. Au point, soulignent March et ses co-auteurs que « les théories des organisations sont essentiellement des théories des règles, de fabrication des règles et de suivi des règles » (March et al, 2000, p. 9).

De manière générale, la règle peut être définie comme « toute régularité de comportement qui est invoquée ou qui peut être invoquée comme norme, c'est-à-dire comme objectif, comme interdiction, comme standard ou comme justification. » (Romelaer, 1998, p. 72). Autrement dit, la règle est intrinsèquement prescriptive mais, à l'instar de Shimanoff (1980), il est important de rajouter qu'elle est aussi largement située : la règle s'applique dans un (ou des) contexte(s) déterminé(s). Sa fonction de base est indiscutablement de contraindre et/ou de guider l'action (Favereau et Le Gall, 2006). Toutefois, derrière ces éléments de définition somme toute assez consensuels se cache une grande variété de formes des règles sur laquelle il convient de s'arrêter.

March, Schulz et Zhou, dans *Dynamics of rules* » (2000), proposent une classification des règles fondée sur quatre représentations communément admises dans la littérature (figure 1). Elles y sont tour à tour considérées comme (1) des outils d'organisation (« efforts conscients rationnels pour organiser »), (2) des entités constitutives de la réalité organisationnelle (« part de la construction de la réalité organisationnelle »), (3) des organismes proliférant ou enfin (4) une mémoire de la vie de l'organisation (« encodage de l'histoire »).

Figure 1 – Les représentations de la règle selon March et al.



(1) Les règles, comme efforts conscients et rationnels pour organiser, renvoient à la conception classique de la règle : faire fonctionner l'organisation et se coordonner. La fonction première des règles, initialement définie en théorie des organisations, est celle d'instruments organisationnels utilisés pour accroître l'efficacité des bureaucraties modernes (Weber, 1946). Les règles ont pour but d'assurer un meilleur fonctionnement des organisations et une meilleure coordination à la fois dans des équipes et dans des organisations en conflit. A titre d'exemple, l'organigramme organisationnel est une visualisation des règles grâce à laquelle tous les niveaux hiérarchiques sont coordonnés. Le recrutement dans l'organisation, la définition des responsabilités, la mobilité interne, tout comme l'identité et les frontières organisationnelles sont eux aussi définis par des règles. (March et al, 2000).

(2) Les règles sont aussi considérées comme participant à la construction de sens de l'organisation. En imaginant cette représentation, elles « parlent » sur l'organisation et celle-ci est comprise grâce à ces « discours ». Elles sont des « représentations d'une organisation de ses membres, de ses processus » (Douglas, 1973 dans March et al, 2000, p.14) et présentent la caractéristique d'exister dans les organisations sous forme de compréhensions partagées créées par des interactions entre membres d'un groupe. A la manière de codes organisationnels écrits, elles « déclarent » comment les choses se passent ou devraient se passer. Les organisations sont ainsi régulièrement jugées par leurs règles comme l'illustre le cas des certifications et des standards. Elles doivent présenter des règles en rapport avec ce qui est attendu par l'environnement afin de pouvoir être qualifiées de performantes (Brunsson & Jacobsson, 1998).

(3) La représentation de la règle comme organisme en prolifération est principalement issue des conceptions weberiennes de la règle (Weber 1946), et des auteurs qui ont travaillé à la

suite de Weber. Les règles peuvent ainsi croître pour plusieurs raisons (par exemple le cercle vicieux de Crozier, 1964) et à un rythme plus ou moins soutenu.

(4) Enfin, les règles peuvent être envisagées comme portant les leçons apprises de l'histoire. Elles permettent ainsi une continuité de l'histoire organisationnelle dans la mesure où elles en portent la connaissance. A chaque fois que les organisations sont confrontées à des problèmes internes et externes, elles enregistrent les conclusions à ces problèmes et celles-ci sont retenues dans les règles. Elles peuvent ainsi permettre de réutiliser les solutions trouvées aux problèmes : les règles sont des enregistrements de leçons historiques. A ce titre, nous les qualifions de « rétrospectives ».

Enfin, il est important de noter que l'application de la règle ne va pas de soi. L'idée que les règles « agiraient à la manière de rails qui décident rigoureusement des trajectoires effectives » (Favereau et Le Gall, 2006, p.842) est utopique tout simplement parce qu'elles sont nécessairement incomplètes, c'est-à-dire incapables de spécifier à l'avance tous les cas de figures pertinents. Elles font donc l'objet d'interprétations par les acteurs qui au cas par cas sont susceptibles de donner naissance à :

- des conventions, qui sont une activité sociale d'interprétation de représentation d' « un monde commun » (Boltanski et Thévenot, 1991).
- des routines, définies comme une « stabilisation de l'interprétation des règles » (B. Reynaud, 2001, p.54) c'est-à-dire des mises au point situées d'utilisation des règles.

**En stratégie**, la première définition de la règle remonte à 1965. Igor Ansoff présente ainsi l'élaboration de la stratégie comme l'élaboration d'un « noyau dur » de règles, pouvant être à la fois économiques, financières ou organisationnelles. Dans cette perspective, elles sont des guides pour l'action et les décisions afin d'assurer la conformité de ces dernières aux orientations générales de l'entreprise. Plus récemment, les travaux de Eisenhardt et Sull (2001) ont remis en avant l'importance des règles en stratégie. L'avantage concurrentiel viendrait de la saisie d'opportunités fugaces. Pour les atteindre, la stratégie repose sur le respect de règles simples, surtout dans des environnements très concurrentiels. « Les managers reconnaissent le besoin pour quelques processus stratégiques clés et quelques règles simples à travers le chaos. » (Eisenhardt & Sull, 2001, p.108). En étudiant une douzaine de compagnies dans un environnement turbulent et non prédictible, les auteurs ont identifié cinq catégories de règles simples (Tableau 1) destinées à aider les dirigeants à saisir les opportunités.

Tableau 1 – Catégories des règles stratégiques

Types de règles	Description
Les règles du comment	Elles mettent en évidence les caractéristiques clés l'exécution d'un processus.
Les règles de frontière	Elles poussent les managers à regarder les opportunités qui peuvent être poursuivies et celles qui sont exclues.
Les règles de priorité	Elles aident les managers à classer les opportunités acceptées.
Les règles de temporalité	Elles synchronisent les managers avec les rythmes des opportunités émergentes et des autres parties de la compagnie.
Les règles de sortie	Elles aident les managers à décider quand se retirer des opportunités passées.

Source : Eisenhardt & Sull (2001, p.111)

La distinction organisation/environnement, centrale dans l'approche stratégique, se retrouve aussi dans son analyse de la règle à travers la distinction entre les « micro-règles » et les « macro-règles » (Joffre et al., 2006, Aurégan et Tellier, 2009) :

- les « micro-règles » sont développées au sein des organisations. Elles peuvent prendre des formes variées et sont destinées à favoriser la prise de décision. Le tableau 1 ci-dessus en offre un bon exemple.

- Cependant, ces règles ne sont pas à elles-seules capables d'influer sur la stratégie. Joffre et al. (2006, p.152) considèrent que la vie des organisations est « également influencée par des règles qui se situent à un niveau supérieur »<sup>1</sup> qu'ils qualifient de « macro-règles ». Nous avons brièvement évoqué précédemment l'importance des standards venus de l'extérieur (Brunsson et Jacobsson, 1998) auxquels l'entreprise doit se conformer. De la même manière, les coutumes, les normes professionnelles, les habitudes constituent un ensemble de règles environnementales, qui peuvent influencer les comportements organisationnels.

En synthèse, il apparaît que les conceptions organisationnelle et stratégique sont proches. Toutefois, pour la théorie des organisations, sans doute marquée par l'analyse de la bureaucratie et de ses dysfonctionnements, la règle est davantage vue comme une contrainte alors que la stratégie se la représente plutôt comme un guide pour l'action. En revanche, l'analyse de leur dynamique est franchement différente.

## I.2. L'ADAPTATION APPREHENDÉE COMME UNE DYNAMIQUE DES RÈGLES

<sup>1</sup> Joffre et alii se réfèrent ici à la sociologie économique (Di Maggio et Powell, 1983 ; Granovetter, 1985).

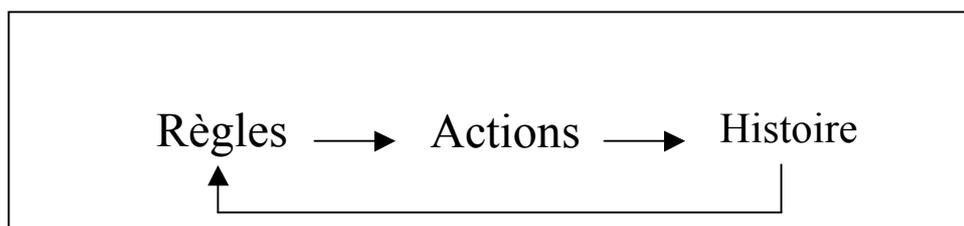
La dynamique des règles présente un champ d'étude encore assez peu exploré si ce n'est à travers le prisme de l'apprentissage organisationnel et la place des règles dans ce processus. A l'exception de l'ouvrage déjà cité de J. March, M. Schulz et X. Zhou et, en sociologie des organisations, des travaux de Jean-Daniel Reynaud (1997) sur la théorie de la régulation sociale, peu d'ouvrages et d'articles ont été centrés sur le sujet. La situation est identique en stratégie. Seules quelques recherches évoquent explicitement la dynamique des règles à travers l'idée de rupture (Joffre et al, 2006 ; Aurégan et Tellier, 2009) ou d'évolution de la stratégie (Burgelman, 1983).

### **I.2.1. L'approche organisationnelle ou l'adaptation par les règles rétrospectives**

March et al. (2000) proposent une conception de la dynamique des règles écrites comme répondant à des pressions internes et externes à travers des processus d'apprentissage et de résolution de problèmes. Les résidus de ces processus sont accumulés dans une collection de règles. La dynamique des règles rétrospectives repose donc sur le passé et la manière dont l'organisation le retient pour traiter des problèmes actuels. C'est pourquoi, l'étude des règles et de leur dynamique se font en lien avec celle de leur contexte. Ainsi, « les processus d'évolution des règles et leur mise en place doivent être expliqués et placés dans un contexte historique et social » (March et al., 2000, p.25).

La trajectoire globale de développement de la règle est décrite de la manière suivante (figure 2) par March et al (2000) : les actions sont traduites en histoires, l'histoire est traduite en règle et les règles sont traduites en action.

Figure 2 - Système d'interaction entre règles, actions et histoire



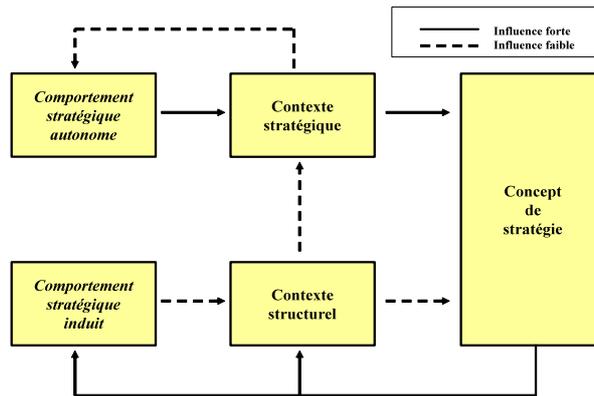
Source : March et al. (2000, p.22)

Le passage des règles aux actions nécessite de se poser la question du passage du général et de l'abstrait à la spécificité et l'unicité de l'action concrète. Nous retrouvons ici les questionnements liés à l'interprétation des règles qui renvoient pour une large part aux recherches sur la prise de décision. Le passage des actions à l'histoire, requiert de considérer la manière par laquelle les actions sont retenues dans l'histoire organisationnelle et participent ainsi à l'apprentissage organisationnel. « Pour interpréter leurs expériences, les individus développent des histoires de l'histoire » (March et al., 2000, p.23). Celles-ci présentent certains biais classiques. En particulier, l'interprétation historique laisse souvent croire que les grands changements sont produits par de grands effets, sous estimant alors les multiples effets de rétroaction qui « transforment » de multiples petits changements en un changement considéré de grande ampleur. Enfin, l'adaptation des règles, définie comme le passage de l'histoire aux règles a essentiellement été traitée par les théories institutionnelles qui stipulent que les processus historiques conduisent inexorablement les institutions économiques à adopter des règles d'évolution dominantes (Hodgson, 1994) ou que les institutions qui survivent adoptent des règles qui sont normativement acceptées, imposées par l'autorité formelle ou copiées des règles d'autres institutions ayant du succès (comme chez Di Maggio et Powell par exemple).

### **I.2.2. L'approche stratégique ou l'adaptation par les règles projectives**

En stratégie, l'approche projet de la stratégie a remis à jour et présenté le rôle des règles par la mise en évidence des macro-règles et des micro-règles stratégiques. La stratégie naît d'un processus d'apprentissage complexe qui s'appuie sur deux boucles, l'une dite de « comportements stratégiques induits » et l'autre de « comportements stratégiques autonomes » (Burgelman 1983). La figure 3 ci-dessous illustre donc le déroulement simultané de chacun des deux processus stratégiques fondamentalement différents.

Figure 3 - Le processus stratégique dans la grande organisation



Source : Burgelman (1983)

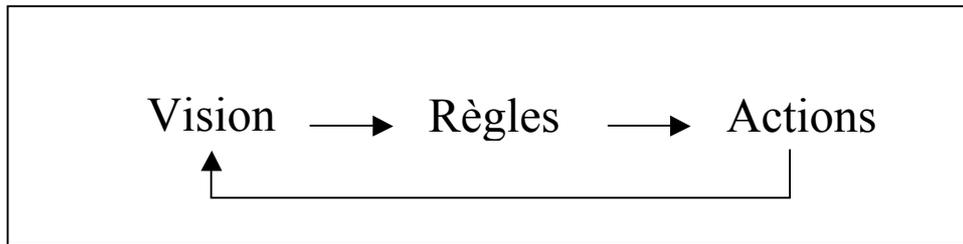
Le comportement stratégique induit découle d'orientations données par la direction et les procédures administratives. Il représente la partie stable du processus stratégique et correspond à la vision traditionnelle selon laquelle la hiérarchie planifie la stratégie et a une vision ou intention stratégique. Il influe sur les comportements stratégiques des niveaux opérationnels (traduits en projets locaux) à travers le contexte structurel. Ce dernier est constitué des différents mécanismes administratifs et symboliques manipulables par la direction afin de modifier les intérêts perçus des acteurs stratégiques - et donc leurs comportements - au sein de l'organisation. Même si l'auteur ne développe pas ce point, il cite explicitement les règles comme faisant partie de ces mécanismes.

La seconde boucle, dite du comportement stratégique autonome, spécifie le processus ascendant par lequel des initiatives des acteurs opérationnels, déviantes (c'est-à-dire en dehors du concept de stratégie tel qu'il est envisagé par la direction) peuvent malgré tout prendre forme. Pour cela, elles doivent être acceptées par l'entreprise et intégrées dans sa stratégie. Elles résultent de la diversité des expériences menées sur le terrain par les différents acteurs et des actions de la part des responsables hiérarchiques pour que les expériences les plus probantes soient élevées au rang de stratégies officiellement soutenues par la direction. Le processus de détermination du contexte stratégique traduit ces efforts.

Dans cette approche, comme chez Joffre et al. (2006), les règles (en partie constitutives du contexte structurel) sont issues de la vision, c'est-à-dire des anticipations des managers relatives à leur représentation du futur, tandis que les routines organisationnelles représentent l'expérience passée. « La particularité des règles est qu'elles se construisent (et se détruisent) en référence à la vision stratégique, c'est-à-dire sur la base des anticipations des managers et de leur représentation du futur, contrairement aux routines organisationnelles qui s'appuient

sur l'expérience passée » (Joffre et al., 2006, p.149). La figure 4 suivante schématise cette école.

Figure 4 - La dynamique de la règle en stratégie



Contrairement à l'approche organisationnelle, la dynamique de la règle ne repose plus ici sur une dynamique rétrospective (dans laquelle les leçons de l'histoire génèrent de nouvelles règles) mais sur une projection dans la mesure où les règles naissent à partir de la vision que les managers ont du futur. La séquence vision – règles – actions renvoie au comportement induit de Burgelman alors que la boucle de rétroaction actions –vision caractérise quant à elle le comportement autonome. Nous proposons de qualifier ce type dynamique régulatrice de projective.

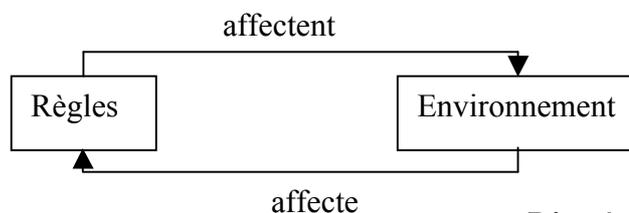
### **I.3 VERS LE CONCEPT DE REGULATION STRATEGIQUE**

L'adaptation des organisations est à la fois un sujet de recherche majeur en management stratégique et en théorie des organisations et une thématique globalement clivante. Pour certains, l'adaptation est un processus quasi nié ou très largement contraint par les forces environnementales (que l'on mobilise l'écologie des populations ou la théorie de dépendance des ressources). Pour d'autres, l'organisation et son environnement s'influencent mutuellement au sein d'une dynamique complexe : la co-évolution (Lewin et Volderba, 1999, McKelvey, 2002).

Toutefois, ce processus est rarement traité sous l'angle de l'évolution des micro-règles de l'organisation. Pourtant, dans l'approche des règles dépendantes de l'histoire, le processus de régulation est supposé efficient. Il permet à l'optimum, de former rapidement une population de règles qui optimise les intérêts des participants et qui est partagée par tous. Les règles évoluent donc vers une forme unique inspirée de l'environnement. Nous considérons que cette représentation est un mythe (March, 1999) tant il est peu probable que l'histoire soit efficiente à sélectionner continuellement un ensemble des règles optimal, et ce pour différentes raisons (relative lenteur des mécanismes adaptatifs par rapport aux changements dans les conditions environnementales, interdépendance des organisations notamment). Il

existe souvent de multiples équilibres locaux qui empêchent le système de règles d'être à un optimum. Nous pensons au contraire que les micro-règles et les conditions environnementales co-évoluent selon le schéma général ci-dessous (figure 5) emprunté à March et al. (2000).

Figure 5 – La co-évolution entre les règles et l'environnement



D'après March et al. (2000, p.17)

Notre recherche peut donc être qualifiée d'évolutionniste dans la mesure où elle remet en cause cette hypothèse d'efficacité historique. Elle s'appuie sur le concept de régulation stratégique que nous définissons comme suit :

*La régulation stratégique est le processus par lequel une organisation fait évoluer ses micro-règles (par création, évolution ou destruction) afin de s'adapter à long terme aux évolutions des macro-règles de son environnement.*

Selon nous ce processus possède deux caractéristiques majeures. Premièrement, il est la résultante de deux sous-processus distincts caractérisant la dynamique des micro-règles : un processus organisationnel et un processus stratégique. Ils débouchent sur deux types de règles :

- les règles projectives issues des anticipations et de la vision, c'est-à-dire du processus stratégique.
- les règles rétrospectives dans lesquelles l'histoire et son interprétation par les acteurs sont source de production de règles initiées par le processus organisationnel.

Ensuite, la régulation stratégique est un processus fondé sur deux dynamiques : celles des micro-règles et des macro-règles c'est-à-dire des règles internes et des règles externes. Ces deux dynamiques s'inscrivent à long terme dans un processus dialectique d'adaptation.

## II. METHODOLOGIE ET PRESENTATION DU CAS

Notre recherche a pour objectifs de décrire et de comprendre la trajectoire stratégique de la dynamique des règles et de préciser plus finement les interactions entre les micro et les macro-règles. La méthode retenue est une approche qualitative car nous étudions des

processus stratégiques complexes qui nécessitent une compréhension fine (Langley, 1997). Cette recherche est fondée sur l'étude d'un cas unique, une association du secteur social et médico-social, l'Association Calvadosienne pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ACSEA).

## **II.1. METHODOLOGIE : UNE ETUDE DE CAS UNIQUE**

### **II.1.1. Choix du terrain**

Pour Yin (2003), le choix de l'étude de cas est justifié lorsqu'« une question de type « comment » ou « pourquoi » se pose sur un ensemble d'événements contemporains sur lesquels le chercheur a peu ou aucun contrôle ». Le champ de l'action sociale et médico-sociale subit actuellement de nombreux bouleversements. Après de nombreuses années d'une évolution lente, plusieurs évolutions législatives et réglementaires interviennent à partir du milieu des années 80 et de manière accélérée à partir des années 2000. Cela remet en question le modèle traditionnel de gestion des associations d'action sociale, leurs fonctionnements et leurs règles. Pour survivre, ces organisations doivent être désormais capables de s'adapter rapidement à ces changements, tout en ne dénaturant pas l'aspect « militant » et humaniste de leur action. Désormais, les associations sont totalement « imbriquées » dans leur environnement.

Ce cas doit être considéré comme un cas exemplaire (David, 2004), qui se rapproche du cas extrême ou unique (Yin, 2003), dans la mesure où peu d'études existent sur la dynamique des règles, notamment dans ce secteur. A partir d'une situation particulière, nous souhaitons faire ressortir des éléments aidant à la compréhension et description de la trajectoire de dynamique des règles. Au regard de ces éléments, l'étude du cas de l'Association Calvadosienne pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ACSEA) nous est apparue particulièrement pertinente pour les particularités suivantes qui justifient son choix :

- 1. L'ACSEA est une organisation qui existe depuis plus de soixante-dix ans. Son histoire déjà longue sous entend une certaine capacité d'adaptation, y compris à des moments au cours de son histoire où l'environnement lui était pourtant hostile.
- 2. L'ACSEA évolue dans un secteur « sensible » très fortement réglementé sous plusieurs aspects, financiers, sanitaires et sociaux. Autrement dit le cas apparaît stimulant pour mieux appréhender la dialectique associant micro et macro-règles. De l'avis même d'experts du

secteur interrogés, cette organisation est dotée de capacités d'adaptation considérées comme remarquables.

*« Face aux fortes mutations que connaît le secteur, l'ACSEA semble très réactive, en ce sens qu'elle fait parfois figure de pionnière dans son secteur. Cela s'illustre parfaitement en regardant la manière dont se sont mis en place des « outils de gestion ». En dehors de ceux imposés à l'ensemble des associations par la loi du 2 janvier 2002 (faire un projet d'établissement ou un livret d'accueil), l'ACSEA se montre réactive et est prête finalement plus rapidement que d'autres associations du même secteur à intégrer des outils provenant d'autres secteurs, comme la GPEC, ou la mutualisation des budgets ». (Entretien expert secteur).*

- 3. L'ACSEA peut aussi être considérée comme une « lead organisation »<sup>2</sup> c'est-à-dire une organisation pionnière qui est souvent la première à adopter telle ou telle pratique nouvelle ou prestation inédite.

### II.1.2. La collecte et l'analyse des données

Plusieurs méthodes de recueil des données ont été associées afin de prendre la mesure du phénomène étudié : des sources primaires (entretiens) et secondaires (documents internes), détaillées dans le tableau 2.

Tableau 2 – Les données collectées

Règle étudiée	Règlement général de fonctionnement RGF (version 1 puis version 2)	Projet associatif ACSEA 2000
Documents internes	Document de référence du RGF dans ses 3 versions (Version initiale de 1992 + Versions mises à jour de 2001 et 2007)	Documents relatifs au projet associatif ACSEA 2000
Entretiens	14 entretiens semi-directifs portant sur le fonctionnement et l'évolution historique de l'ACSEA et du secteur social et médico-social 16 entretiens semi-directifs portant principalement sur les 2 règles étudiées.	

Celles-ci ont permis d'avoir une bonne connaissance du terrain et aussi une compréhension fine des phénomènes étudiés. Plusieurs allers-retours entre le terrain de recherche et la théorie ont été nécessaires afin de construire progressivement un cadre d'analyse conceptuel pertinent conférant ainsi à notre recherche un caractère abductif. Les entretiens semi-directifs représentent une source d'information importante dans cette recherche. Trente entretiens semi-directifs ont été conduits auprès de cadres de l'association en deux périodes de recueil des données. Chacun d'entre eux a été enregistré et retranscrit. Les 14 entretiens portant sur

<sup>2</sup> Comme von Hippel parle de « lead users » à propos des premiers utilisateurs d'une innovation, ceux qui ont une contribution active au processus d'innovation.

le fonctionnement et l'évolution historique de l'ACSEA ont servi à reconstituer le contexte historique. Les 16 autres entretiens portant sur les 2 règles étudiées ont permis une analyse plus approfondie du cas.

Les sources secondaires sont les documents préparatifs du projet ACSEA 2000, notamment un document détaillant les comptes rendus des 4 phases, ainsi que le document final considéré comme le projet associatif définitif et officiel. Ces documents ont permis notamment de présenter le cas et son contexte historique en mettant au jour les contenus des deux règles étudiées le RGF et ACSEA 2000 et ainsi, de mettre en perspective les discours des acteurs avec la « mémoire officielle » de l'organisation. Ils ont permis de recueillir des données sur les processus à l'œuvre, les méthodes utilisées autant que sur les résultats obtenus pour chaque règle.

### **II.1.3. L'analyse des données**

Afin de répondre aux questions posées, nous avons procédé en deux étapes. Dans un premier temps, nous avons utilisé une stratégie narrative qui implique « la construction d'une histoire organisée et chronologique des événements à partir de sources brutes » (Langley, 1997, p. 41). Ainsi à partir des données collectées, nous avons reconstitué une histoire de l'association (Auteurs, 2009). En effet, la stratégie narrative est particulièrement bien adaptée « pour organiser les données quand le temps joue un rôle important et qu'un cas unique offre des incidents riches et divers » (Chiles, Meyer et Hench, 2004, p. 505)<sup>3</sup>. Cependant, comme le note Langley (1997, p. 41), « la stratégie narrative d'analyse de données ne sera satisfaisante que si elle est complétée par d'autres approches plus structurantes » de codage.

Dans un second temps, une analyse de contenu a porté plus spécifiquement sur les règles étudiées. Le traitement des données issues des entretiens a été réalisé en utilisant la méthode de codage thématique préconisée par Miles et Huberman (2003).

## **II.2. PRESENTATION DU CAS**

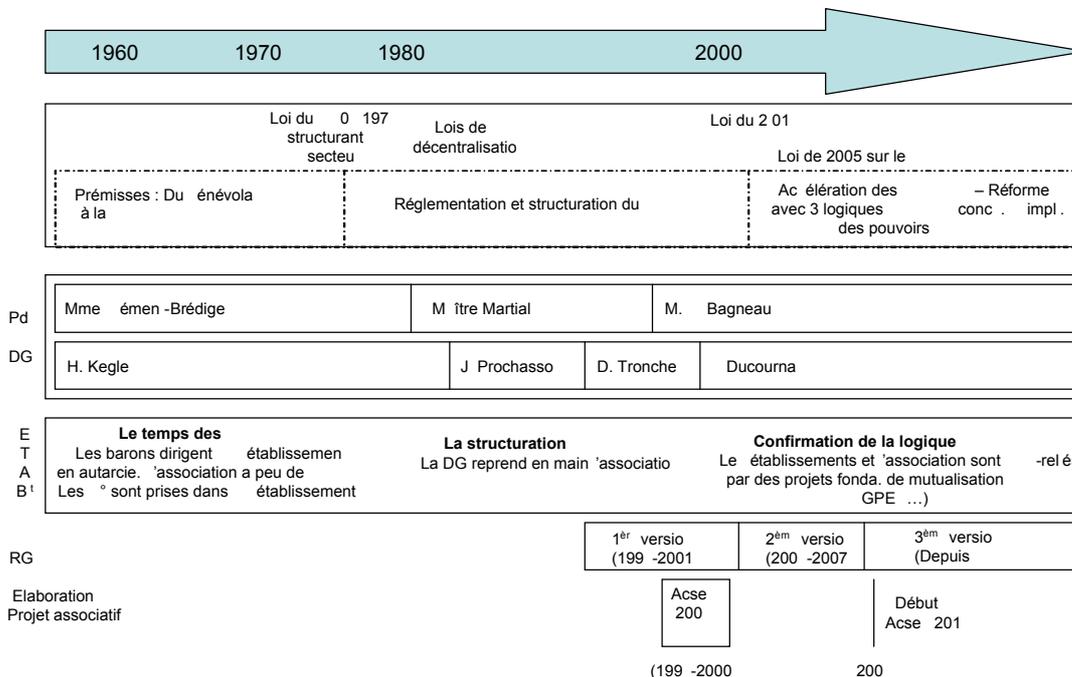
L'ACSEA est une association loi de 1901 qui intervient dans le domaine de l'action sociale et médico-sociale. Elle est gérée de manière duale par un Conseil d'Administration qui assure sa représentation démocratique et une direction générale qui dirige ses établissements

---

<sup>3</sup> Concrètement, cette stratégie narrative a donné lieu à l'écriture d'un document d'une cinquantaine de pages résultant de la synthèse des documents internes dépouillés et émaillé des verbatims issus des entretiens menés.

et services. La direction générale se compose d'un directeur général (désormais DG), d'un DG adjoint, d'un directeur administratif et financier ainsi que différentes fonctions support, l'ensemble représentant environ 20 personnes. Chaque mois, la direction générale se réunit avec les directeurs d'établissements au sein d'un conseil de direction. L'ACSEA est devenue un acteur incontournable du secteur au niveau du département. C'est ainsi, tous secteurs confondus, le 5<sup>ème</sup> employeur du département. Aujourd'hui elle compte plus de 1000 salariés répartis dans 22 établissements et services situés sur l'ensemble du département du Calvados. Il faut ici préciser qu'il existe une grande hétérogénéité dans les établissements concernés. Cette diversité est liée à la fois à leur activité (ils interviennent à la fois dans trois champs d'intervention, « Jeunesse en danger », « Handicap et soins » et « Difficultés et inadaptation sociale ») et à leur taille (de 30 salariés pour le plus petit établissement à près de 200 salariés pour le plus grand). Chacun d'entre eux est dirigé par délégation du Directeur Général, par un directeur, qui a sous sa direction des chefs de service, eux-mêmes responsables d'une équipe de terrain (le plus souvent des éducateurs). D'un point de vue historique, trois temps (Annexe A) peuvent être distingués dans l'adaptation de l'ACSEA (figure 6).

Figure 6 - L'évolution historique de l'ACSEA et du secteur



Deux micro-règles ont été centrales dans le processus d'adaptation à long terme de l'organisation, le RGF et l'élaboration du projet associatif ACSEA 2000.

## II.2.1. La mise en place du règlement général de fonctionnement (RGF)

Dans les années 60 et 70, l'ACSEA connaît un fort développement, puisque la plupart de ses établissements sont créés à cette époque : c'est le temps des « baronnies ». La dynamique se situe dans les établissements et il n'existe pas de vie associative en dehors de la vie dans chaque établissement. Les directeurs, appelés les barons, souvent fondateurs de leur établissement, y exercent une grande influence. L'ACSEA était donc une association morcelée, sans véritable sens commun sinon celui de l'aide à l'autre en difficulté. Le directeur général de l'époque « *a construit la frontière externe de l'association et il l'a dotée des prémises d'une structuration interne. Ensuite un nouveau DG arrive, et va faire un règlement général de fonctionnement.* ». Ce dernier étant le premier DG qui ne venait pas de l'ACSEA, il se trouvait plus libre de remettre en cause la « toute puissance » des baronnies sur l'association en instaurant cet ensemble de règles. Les valeurs associatives sont repositionnées au premier plan notamment par rapport à la menace du Conseil Général. L'idée à la base du RGF est « *de reconstituer un peu un noyau associatif, une vision associative autour des directeurs, les amener à travailler ensemble, à constituer un vrai conseil de direction* ». Dans cette volonté de définir l'association et sa structuration, le règlement général de fonctionnement va être mis en place en février 1992, comme le détaille l'encadré 1.

### Encadré 1 - Le Règlement général de fonctionnement (RGF)

Mis en place en février 1992, il précise le rôle et les missions de la direction générale, du conseil de direction et des directeurs d'établissement, définissant « qui fait quoi ». Il fixe également les règles en matière de recrutement et les dispositions en matière de pouvoir disciplinaire.

En 2001, un ajout définit les rôles et délégations des chefs de service. Cette réflexion sur l'actualisation porte notamment « sur la redéfinition du rôle du Conseil de Direction qui n'était qu'émergent lors de la première rédaction du Règlement et sur la place et le rôle des chefs de service socio-éducatifs dans l'organisation. »<sup>4</sup>

Une seconde mise à jour en 2007 fait l'objet d'un ajout, de la réunion générale de l'encadrement, ainsi que l'ajout d'une nouvelle instance, un CEO (comité économique opérationnel).

La mise en place du RGF a nécessité un travail important pour « *faire vivre la DG auprès des établissements et services* ». Le DG décide d'accompagner ce changement de « mentalité » en visitant les établissements au moins une fois par an et en rencontrant de manière plus régulière les directeurs dans le but de comprendre le fonctionnement des établissements. Le DG a remarqué au départ « *une certaine appréhension* » de la part des directeurs, ces nouvelles pratiques se heurtant au fonctionnement en « baronnies » qui existaient dans les

<sup>4</sup> D'après le rapport d'activité 2001

décennies précédentes. Ce changement de pratiques des directeurs ne s'est pas fait sans difficultés notamment à cause du poids de l'histoire dans l'association. La structuration de l'association est aussi passée par la mise en place d'un Conseil de direction qui a consisté à réunir les directeurs d'établissements et services une fois par mois et dans lequel « *on parlerait de l'association et les directeurs feraient des restitutions de façon à ce que les uns et les autres sachent ce qui se passe dans toutes les institutions* ». Dans cette perspective de changement de pratiques, deux réglementations vont favoriser la diffusion et l'utilisation effective du RGF (Encadré 2).

#### Encadré 2 – Les règles externes de 1988-1989

**1989 : Réforme des Annexes 24 (partie relative à la mise en place de projets d'établissement) (31/10/1989)**

Cette réforme a touché une grande partie des établissements de l'ACSEA qui étaient sur le champ du handicap : Démouville, Espoir, Champ Goubert...

Ces annexes répondent à la nécessité de définir une politique de prise en charge de l'enfance inadaptée et handicapée en terme éducatif et théorique. La réforme des annexes 24 répond donc à l'objectif d'organiser la prise en charge adaptée des enfants handicapés et de mettre en place une pédagogie adaptée.

Cette réforme oblige les établissements de ce champ à déposer des autorisations de fonctionner auprès des tutelles.

**Décret du 24 mars 1988**

relatif à la gestion budgétaire et comptable et aux modalités de financement de certains établissements sociaux et médico-sociaux à la charge de l'Etat ou de l'assurance maladie. Les établissements habilités justice (protection de l'enfance) doivent refaire les procédures d'habilitation (le reste des établissements).

En effet, ces réglementations donnent l'opportunité à l'association de piloter le processus de renouvellement des projets d'établissement et par là même de les obliger à travailler davantage les uns avec les autres.

### II.2.2. Le projet associatif ACSEA 2000

Le travail de conception du projet ACSEA 2000 est conduit par le nouveau DG arrivé en 1995. Le lancement « officiel » du travail relatif au projet associatif a eu lieu en conseil d'administration en 1997. Pour l'ACSEA, le but de l'écriture d'un projet associatif est de se positionner non plus seulement comme une association de gestion mais comme une association dont le fonctionnement et les valeurs reposent sur un projet commun. « *Au niveau national, au GNDA (Groupement National des Directeurs d'Associations), on insistait beaucoup sur la dynamique projet associatif comme étant structurant au niveau des organisations* ». La méthodologie utilisée s'est voulue participative car la DG s'est posé la question de l'adhésion de l'ensemble des acteurs internes et externes de l'association,

notamment au regard de l'échec de la tentative d'écriture d'un projet associatif dans les années 80. Le projet ACSEA 2000 a donc été imaginé sur un temps assez long et en quatre étapes, comme l'illustre l'encadré 3 suivant.

### Encadré 3 – Les 4 étapes du projet ACSEA 2000

- Une première phase de mobilisation et de valorisation des innovations au niveau de chaque établissement. Elle concerne l'interne, l'objectif va être de mobiliser et fédérer tous les salariés par la tenue d'une première phase dite de « repérage des initiatives locales ». L'idée est ici de valoriser tout le travail réalisé au quotidien afin de s'appuyer sur « *les potentiels de l'association* ».

- Une deuxième phase d'analyse stratégique à travers un diagnostic social, la recherche d'axes prioritaires et élaboration d'un plan d'action.

Une réflexion stratégique est menée à partir de 1998 avec une centaine de salariés de l'association, des directeurs et chefs de services. Au-delà du contenu et des résultats assez classiques pour une réflexion stratégique, la réflexion a été pensée volontairement participative au niveau de l'encadrement intermédiaire qui représente une courroie de transmission, au niveau où a été identifié « une rupture culturelle », avec « *un éclatement et une non identification associative au niveau de l'ensemble du personnel* ».

- Une troisième phase de réflexion prospective à partir des mutations en cours

Les orientations possibles sont confrontées aux scénarii à long terme. Cette 3<sup>ème</sup> dimension est plutôt vécue aux niveaux conseil d'administration – conseil de direction. La ligne directrice de ce travail est la suivante : « *si on veut définir les valeurs de l'association, il faut avoir des scénarios potentiels du futur et pouvoir se positionner au regard de ces scénarios.* »

- Une quatrième phase d'écriture du projet associatif Le projet ACSEA 2000 a été écrit avec la volonté de renforcer la dimension associative et de créer une vie au-delà de chaque établissement pris individuellement, dans les établissements entre eux et avec la direction générale. Un ensemble de valeurs associatives diffuses existaient et c'est le travail d'écriture qui a créé une dimension associative recherchée, grâce à la formalisation et à l'effort collectif de « mise en mots ».

Ce long travail associatif de trois ans se concrétise lorsque le projet associatif ACSEA 2000 est adopté lors de l'Assemblée Générale de 2000.

La mise en œuvre du projet associatif est décrite formellement par le Conseil d'administration qui énonce trois « axes opérationnels »<sup>5</sup>. Ce sont ces derniers qui sont assimilés à des guides pour l'action qui sont autant de règles :

1- Chaque année, le Conseil de Direction arrêtera un programme d'action pluriannuel, définissant des champs prioritaires et prévoyant des modalités d'évaluation des projets ainsi mis en œuvre.

2- Une commission de la Charte, composée d'administrateurs et de professionnels, se mettra en place afin de vérifier régulièrement la cohérence des projets des établissements et services avec le projet associatif.

3- A partir des travaux conduits par la cellule de veille, des journées d'étude associatives seront organisées chaque année permettant des éclairages sur les mutations sociales et économiques en cours.

<sup>5</sup> D'après document interne –ACSEA 2000 – Projet associatif – Mai 2000, p27

Le projet associatif ACSEA 2000 a donné lieu à des déclinaisons sous forme de plans d'orientation dans les deux grands champs, établissements relevant des annexes 24 et protection de l'enfance. Les projets d'établissement en sont la déclinaison à l'échelle des établissements tout comme la réunion générale de l'encadrement<sup>6</sup> (RGE). D'un point de vue sectoriel, le déroulement du projet ACSEA 2000 précède de peu la loi du 2 janvier 2002 (voir Encadré 4), rénovant le secteur social et médico-social, cette année ouvrant également la voie à la mise en œuvre de projets plus opérationnels découlant d'ACSEA 2000.

#### **Encadré 4 - 2<sup>ème</sup> règle externe : La loi du 2 janvier 2002**

Après la loi du 30 juin 1975, loi fondatrice du secteur, celle du 2 janvier 2002 redéfinit les grands principes du secteur et définit des missions d'intérêt général autour de 3 grands principes qui conduisent à des logiques qui peuvent être contradictoires :

-« La prégnance du droit des usagers »

-« La régulation par la commande publique » : les établissements seront désormais régulièrement soumis à des autorisations de fonctionnement « en fonction de procédures d'évaluation et d'auto-évaluation »

-« La mise en concurrence » à laquelle ce secteur devra se préparer.

Cette loi va entraîner un ensemble de mutations du secteur à un rythme soutenu. Sa mise en application va entraîner le développement progressif de nouveaux outils, comme par exemple l'évaluation interne et externe des établissements.

### **III. L'ANALYSE DU CAS**

L'analyse du cas est menée en deux temps. Nous allons d'abord nous attacher à caractériser la dynamique de chacune des règles étudiées : le RGF1 puis ACSEA 2000 et enfin RGF2 (III.1). Dans un second temps, ces dynamiques sont mises en perspectives et réarticulées les unes avec les autres par une analyse historique. Elle permet de construire la trajectoire des règles dans cette organisation et de mettre au jour un processus de régulation stratégique (III.2).

---

<sup>6</sup> La RGE est mise en place à partir de fin 2001 et rassemble deux fois par an l'ensemble des cadres hiérarchiques. Elle introduit des échanges thématiques entre les participants ou des moments d'information sur des textes législatifs nouveaux ou des chantiers associatifs. De manière générale, elle entérine la participation des cadres intermédiaires au déploiement de la stratégie dans les établissements, participation initiée dans le projet ACSEA 2000.

### III.1. LA DYNAMIQUE DE CHAQUE REGLE

La naissance du règlement général de fonctionnement (RGF1<sup>7</sup>) en 1992 correspond à la création de règles formelles communes à l'ensemble de l'association. Jusqu'à cette date, chaque établissement fonctionnait globalement à sa guise sans que des principes supérieurs encadrent ses actions. Le RGF1 réarticule et formalise le fonctionnement associatif entre la DG et les directeurs d'établissements.

*« Le RGF vient d'une nécessité liée au contexte. Le règlement général de fonctionnement a bien dit « bon ça suffit les directeurs ils n'achètent plus tous seuls dans leur coin ». Il y a des nécessités qu'on s'organise, qu'on réfléchisse ensemble à propos de l'utilisation du « fric », du droit du travail etc. enfin la sauce de la boutique. » (Directeur d'établissement)*

Élément important dans l'explication de la dynamique de la règle, le RGF1 a été pensé et mis en œuvre par un directeur général sans passé avec l'ACSEA ; il est le premier directeur général non issu de l'organisation. Le RGF1 a donc intégré une partie de « l'expérience passée », en omettant certains aspects.

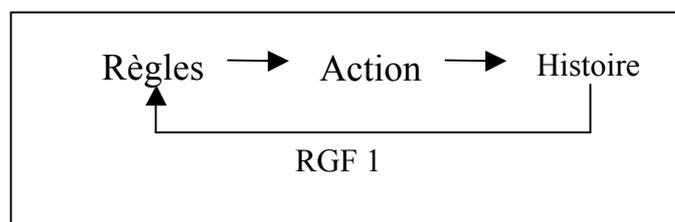
*« Il n'était pas question pour moi de renier l'histoire mais n'étant pas impliqué dans l'histoire de la sauvegarde<sup>8</sup>, ça me permettait quand même de dire ce que j'avais à dire. Il fallait les [les directeurs] amener à travailler ensemble, à constituer un vrai conseil de direction, à mettre en place un règlement général de fonctionnement, qui dise qui fait quoi, que fait la direction générale, que fait chaque directeur ; et un positionnement aussi des instances un peu stratégiques et dirigeantes de l'association. » (Direction Générale)*

A titre d'exemple, la mise en place du RGF a été accompagnée de « marquages symboliques » reflétant fidèlement la nécessité de la continuité de la règle tout en supprimant certains rappels à l'histoire encore trop présente.

*« Alors ça a été des petits marquages symboliques, j'ai installé mon bureau au rez de chaussé, à l'entrée, on ne pouvait pas ne pas passer devant mon bureau, la porte était toujours ouverte et très rapidement j'ai aussi dit que je passerais dans tous les établissements au moins une fois par an et que je souhaitais avoir une rencontre avec les directeurs et leur équipe, rencontre que je laissais à leur initiative ». (Direction générale)*

La règle a nettement ici une fonction d'encodage de l'histoire en enregistrant les leçons du passé. La figure 2 (I.2.1) peut être appliquée au RGF de la manière suivante (Figure 7) :

Figure 7



<sup>7</sup> Appelé désormais RGF1 car il correspond à la version initiale du RGF, par opposition aux mises à jour de 2001 (RGF2) et 2007 (RGF3).

<sup>8</sup> Le DG de l'époque vient tout juste d'être recruté et n'est donc pas considéré comme un acteur « historique » de l'association.

Le RGF1 et ses règles viennent dépasser les dysfonctionnements qui existent. Les nouvelles dispositions en termes de délégation et de recrutement sont issues des « leçons apprises de l'histoire ». Les règles du RGF intègrent bien l'expérience du passé, mais « en creux » afin de permettre de « tourner la page » comme pour éliminer les freins au changement. L'adaptation se fait ici par un ensemble de règles rétrospectives.

ACSEA 2000 est en premier lieu un projet stratégique destiné à fédérer l'action autour de valeurs communes et d'une vision partagée. Les enjeux formels sont donc évidents : doter l'ACSEA d'un projet fédérateur qui prend en compte les défis attendus en termes de prospective sectorielle et qui respecte le niveau d'analyse référent : l'association dans son ensemble. En regardant plus finement le processus de mise en place du projet ACSEA 2000, un autre enjeu apparaît et réside dans la tentative de constitution d'une véritable unité associative en associant l'ensemble des acteurs de l'organisation à l'écriture du projet associatif.

*« Normalement, il n'y aurait pas besoin de 2 ou 3 ans pour écrire un projet associatif. L'enjeu est donc clairement aussi sur la façon dont on mène ce projet.[...] » (Direction générale)*

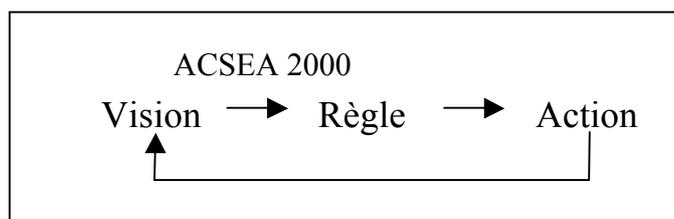
*« Dans les boîtes, la question du repositionnement associatif était très mal vue. Je dois dire globalement tout le monde disait alors c'est la centralisation. La centralisation, c'est-à-dire c'est là haut que ça va décider et nous on devient des « sous fifres » [...] On a recensé un pavé de pratiques innovantes comme ça. Et cette démarche a permis, je dirais à la fois pas grand-chose sur ce que sont devenues les innovations concernées [...] Par contre ça a beaucoup servi parce que les boîtes du coup se sont senties un peu plus valorisées. » (Directeur établissement)*

Précisément, les règles issues du projet associatif ACSEA 2000 sont des règles construites sur la base d'anticipations des représentations de l'environnement par la direction, mais aussi de l'anticipation de la loi 2 janvier 2002.

*« Partout dans toutes les équipes de tous les établissements, les gens ont fait remonter via les directeurs à la DG les innovations, les créations. Donc c'est effectivement l'association qui s'est nourrie de ça, de la projection des acteurs et de l'action des acteurs de terrain. » (Directeur établissement)*

Ces règles ne s'appuient pas sur l'expérience passée mais participent à une adaptation stratégique par les règles projectives (Figure 8).

Figure 8



Il s'agit aussi pour l'ACSEA de se conformer aux pratiques du secteur qui valorisent très largement l'élaboration d'un projet associatif à ce moment précis de son évolution.

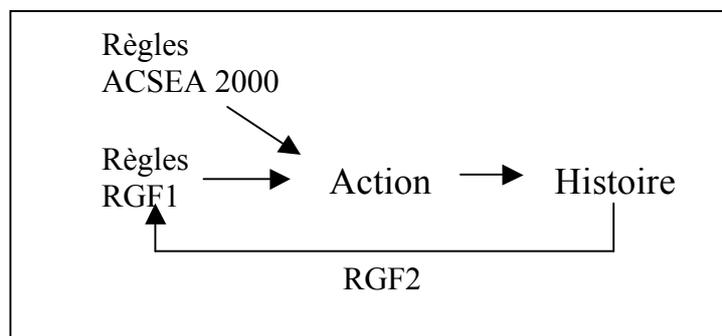
*« Ce projet associatif est venu dans la réflexion globale des associations. Je suis un peu dans des lieux où se réfléchissent des choses, notamment au groupement national des directeurs d'associations (GNDA), sur lesquels on insistait beaucoup, comme sur la dynamique projet associatif comme étant structurante au niveau des organisations et que toute association avait intérêt à se doter d'un projet associatif de façon à pas apparaître simplement comme une association de gestion mais bien comme une association qui avait un projet et qui mettait en œuvre un projet associatif. » (Direction générale)*

A partir des années 2000, l'évolution rapide à laquelle va être soumise l'ACSEA, tant en interne qu'au niveau de son environnement, ouvre une période qui met en évidence l'incomplétude de son système de règles, nécessitant son adaptation. C'est ainsi que le RGF1 va faire l'objet d'une mise à jour (2001) qui vient le compléter : le RGF2 . Le RGF1 n'avait traité que la première partie de la ligne hiérarchique (la relation DG/directeurs d'établissements). L'actualisation y remédie en définissant les règles de délégation des directeurs d'établissement au niveau des chefs de service, légitimant ainsi l'action des cadres intermédiaires dans une organisation en formation.

*« On sait ce qu'est un directeur, ce qu'est un directeur général, il faudrait aussi qu'on sache ce qu'est un chef de service éducatif, qu'ils aient leur pouvoir. Donc là c'est venu enrichir la bible en partant du bas et du coup l'expérience de cet établissement a été retravaillée au niveau du conseil de direction lequel lui-même est prévu dans le règlement général de fonctionnement. » (Directeur établissement)*

C'est au moment de la réflexion sur le projet associatif ACSEA 2000 que les chefs de service ont été intégrés de manière plus importante à la vie associative. Nous voyons apparaître ici une interdépendance entre les deux types de régulation projective et rétrospective. Elles sont à l'origine du RGF2. (Figure 9)

Figure 9 – Interaction entre régulation projective et rétrospective



Le RGF 2 est le fruit à la fois :

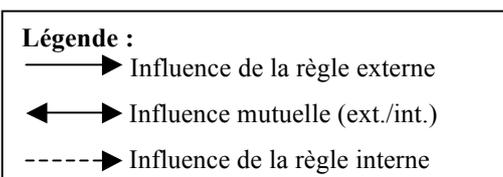
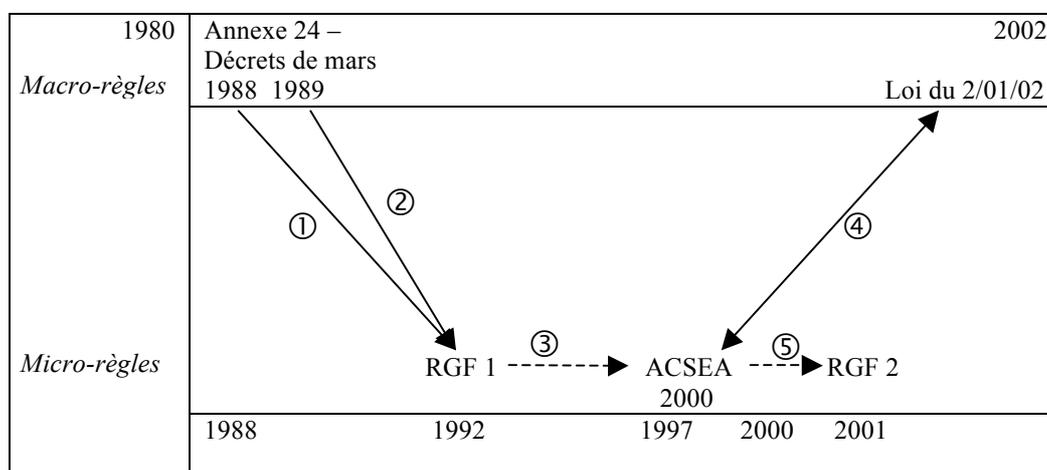
- de la vision générée par ACSEA 2000 et les règles qu'elle a générées (qui ont conduit l'organisation à davantage impliquer les chefs de service dans la vie de l'association) ;

- de l'histoire puisque ce sont aussi les limites et l'incomplétude du RGF1, mis en avant par les pratiques et actions des acteurs, qui ont nécessité son actualisation.

### III.2. LA TRAJECTOIRE D'ADAPTATION : LA MISE EN EVIDENCE D'UNE REGULATION STRATEGIQUE

Le poids de la réglementation dans l'environnement des organisations du secteur social et médico-social est l'une des raisons majeures de la nécessité d'articuler micro et macro-règles dans le cadre du processus de régulation stratégique. Les années 80 ont fait prendre conscience aux dirigeants de l'ACSEA de l'existence d'un environnement et qu'ils ne pouvaient plus s'adapter sans composer avec celui-ci. Finalement, les chocs législatifs survenant à partir des années 2000 sont relativement bien absorbés par l'organisation, en raison notamment de l'anticipation dont elle avait fait preuve à travers les deux dispositifs régulateurs analysés : ACSEA 2000 et le RGF. Loin de se neutraliser, ils se sont avérés complémentaires et ont largement contribué à une régulation stratégique de l'organisation au cœur du processus d'adaptation de l'organisation comme l'illustre la figure 10.

Figure 10 - La régulation stratégique de l'ACSEA



De manière analytique, les développements suivants détaillent chacune des flèches de la figure 10.

① et ② Dans la sous-partie précédente, nous avons clairement démontré que le RGF1 provient d'une régulation rétrospective issue d'une réflexion et des pratiques internes de l'organisation. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que cette règle n'a pas aussi des origines externes. Hasard ou anticipation judicieuse, sa mise en place est facilitée par le fait qu'elle corrobore des dispositions réglementaires de 1988 et 1989 (Réforme des annexes 24 et décret de mars 1988). La première version du RGF s'articule avec à la réglementation externe de la fin des années 80.

*« Alors il y a 2 choses qui ont peut-être favorisé ce travail indépendamment toujours de la mise en perspective de l'établissement dans le règlement général de fonctionnement. C'est que en 1989, il était sorti le décret de réforme des annexes 24 qui touchait les établissements du domaine du handicap. Par ailleurs, il y avait eu le décret de 1988 qui touchait aussi les établissements habilités justice qui devaient refaire leurs procédures d'habilitation. » (Direction générale)*

③ Nous avons déjà précisé antérieurement que le projet ACSEA 2000 était né de la volonté de son dirigeant de sceller une unité associative, de formaliser par écrit un projet associatif. Il s'inscrit dans la continuité du RGF1 qui avait posé, par ses règles, la base de la structuration associative. ACSEA 2000 formalise ensuite la stratégie de l'association et la traduit en règles d'actions.

*« Je dis toujours ACSEA 2000, ce n'est que la conséquence d'un certain nombre de choses qui se sont produites avant : la construction d'un règlement général de fonctionnement, la construction d'une identification associative toute bête qui passe par des initiatives communes au niveau de l'ACSEA, un logo commun qui est repris par tous les établissements, la mise en place d'un conseil de direction, donc de la définition des places des uns et des autres. Tout ça « fait » les fondations de ce qui se passe après. Si il n'y avait pas eu cette phase là, il n'y aurait pas eu ACSEA 2000 et on en serait pas là aujourd'hui. » (Direction générale)*

④ Par la suite, le projet ACSEA 2000 est décliné en plans d'orientation dans les deux champs d'intervention de l'association et en projets d'établissements. L'animation de ce dispositif se traduit par des outils de gestion (évaluation, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences...) en accord avec la loi en préparation de 2002 qui va remplacer au plan national la règle fondatrice du secteur du 30 juin 1975.

*« On avait relativement bien anticipé la loi. Donc si on relie ACSEA 2000 à la loi du 2 janvier 2002, on s'aperçoit que c'est proche sur tout ce qui a été les décrets des droits des usagers et tarification, régime des autorisations. Ce sont des décrets où j'étais en responsabilité du groupement national des directeurs d'associations et sur lesquels j'ai fait partie de tous les groupes de travail. » (Direction générale)*

L'ACSEA ne se contente donc pas de s'adapter à un environnement juridique et réglementaire de plus en plus complexe, mais elle anticipe en amont la règle externe pour l'articuler le plus efficacement possible avec des règles internes.

⑤ Le processus de mise en œuvre d'ACSEA 2000 fait participer un nouveau niveau hiérarchique aux travaux associatifs : les cadres intermédiaires. Cette pratique récurrente va contribuer à faire évoluer le RGF vers une 2<sup>ème</sup> version qui intègre des règles concernant les chefs de service dans chaque établissement. Le RGF1, levier de la formation du projet

associatif, est en retour influencé par ce projet qui pallie son incomplétude provisoire puis contribue à son évolution formelle (le RGF 2, qui étend le périmètre du RGF au niveau des chefs de service). Cette évolution se concrétise formellement par une réunion générale de l'encadrement.

*« La réunion générale de l'encadrement est née en 2001 après ACSEA 2000. Il y a eu un peu la phase jusqu'en 99 puisque l'ensemble de la réflexion stratégique s'est déroulée sur 98-99 avec la réflexion prospective, en 2000, c'est l'écriture. [...] il a fallu trouver le juste compromis pour mettre en place les réunions de l'encadrement avec le conseil de direction enfin certains directeurs en particulier et ça, il a fallu une bonne année pour caler les choses, rassurer tout le monde et faire que c'était un des éléments effectivement d'une dynamique associative et qui n'empiétaient pas sur les délégations faites aux directeurs. Et 2001 c'est la mise en place de la réunion générale de l'encadrement qui est la traduction permanente de cette dynamique associative. » (Direction générale)*

### **III.3. DISCUSSION : QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DU CAS ?**

Quatre résultats peuvent être dégagés de l'analyse du cas. Premièrement, lorsqu'on se situe au niveau de l'analyse de la dynamique isolée de chaque règle, les deux dynamiques repérées dans la littérature – projective vs rétrospective – sont bel et bien mises au jour. Elles sont complétées par la découverte d'une troisième dynamique qui combine les deux précédentes. Nous la qualifions de dynamique hybride. Elle mêle vision et histoire via un processus complexe. La règle évolue en tenant compte (1) des pratiques passées et actuelles qui soulignent son incomplétude et son obsolescence (elle n'est plus « adaptée à la situation ») et (2) d'une anticipation d'un futur projeté nécessitant lui aussi une actualisation de la règle. Si le premier point est largement connu (voir par exemple le recensement des fondements de l'incomplétude de la règle par Koenig et Courvalin [2001, p. 147]), le second l'est moins et constitue sans doute un début d'apport. Tout se passe comme si l'évolution de la règle était influencée par un événement externe (ou une série d'événements) qui n'a (n'ont) pas encore eu lieu et qui est (sont) encore hypothétiques. On se situe bien ici dans un processus stratégique dans la mesure où la dynamique d'une micro-règle est bien influencée par celle d'une macro-règle (ici d'ordre juridique).

Deuxièmement, cette dynamique ne peut se contenter d'une analyse dans laquelle une règle est analysée de manière isolée. L'ensemble des micro-règles d'une organisation forme un système - c'est-à-dire un ensemble de règles interdépendantes - susceptibles d'agir mutuellement les unes sur les autres. Comprendre l'activité de régulation interne ne peut se passer d'une mise en perspective historique dans laquelle l'enchaînement des règles et leur co-évolution doivent être analysés. Cette trajectoire de la régulation stratégique permet de compléter le niveau d'analyse précédent. Notons ici que dans le cas étudié cette compréhension n'est que partielle dans la mesure où (1) nous n'avons pas pris en compte

l'ensemble des règles de l'organisation (seulement deux sous-systèmes précis : le RGF et ACSEA 2000) et de son environnement (les décrets « annexe 24 » et la loi du 2 janvier 2002) et (2) la période étudiée (1992-2002) mériterait sans doute d'être allongée. Néanmoins, de l'avis même des acteurs interrogés, les deux micro-règles retenues ont été celles considérées comme les plus influentes dans le fonctionnement de l'organisation. Quant aux deux macro-règles mises en avant dans l'analyse, elles ont été qualifiées par les experts du secteur et les acteurs concernés de primordiales pour comprendre l'évolution du secteur sur la période considérée.

Troisièmement, nous avons, à ce niveau d'analyse systémique, mis en évidence une dynamique originale : une séquence dans laquelle un ensemble de règles (RGF1) précède et contribue à engendrer une vision stratégique (ACSEA 2000). Il génère des pratiques organisationnelles qui influencent le projet stratégique de l'organisation. Cette relation règles-vision est plutôt opposée à l'approche projet de la stratégie telle que la proposent notamment Joffre et al. (2006) et Burgelman (1983) qui modélisent plutôt la séquence inverse (vision puis règles). En toute rigueur, la relation règles-vision est intégrée dans le modèle de Burgelman mais avec le statut d'influence faible à travers les règles sélectives des projets : le contexte structurel agit comme un filtre et opère une sélection au sein des projets (des 'actions' diraient March et al.) effectivement réalisés qui, en retour, agissent sur la vision de l'entreprise. Cette séquence règles-vision, contrairement à celle que nous avons mise en évidence, n'est pas directe (il s'agit d'un effet rétroactif médiatisé par les actions), ne concerne que certains types de règles très particuliers et n'est qu'un couplage lâche (influence faible).

Enfin, quatrième, la régulation interne d'une organisation ne peut être saisie correctement si l'on n'y associe pas l'influence des macro-règles. Celles-ci ne font pas seulement l'objet de déclinaisons internes. Elles servent de pivot pour conforter des dispositifs qui l'anticipent : l'annonce ou la prévision d'une macro-règle et les effets de la règle interne s'auto-renforcent. La régulation stratégique est bien un processus complexe résultant (1) à la fois des influences du passé de l'organisation et celles de son futur anticipé et (2) de la dynamique interne de l'organisation comme de celle de son environnement. Elle doit donc être considérée comme une capacité d'adaptation à long terme de l'organisation. C'est alors un processus qui peut être défini comme une « écologie des règles » fondée à la fois sur l'histoire et le futur projeté (la vision de l'organisation), écologie dont il conviendrait de définir avec précision ses mécanismes de variation, de sélection et de rétention.

## CONCLUSION

L'objectif de cette recherche était de comprendre les processus à l'œuvre dans la dynamique des micro-règles d'une organisation. Pour cela, deux règles d'une organisation d'action sociale, un règlement général de fonctionnement et un projet associatif (dont la déclinaison opérationnelle est constitué de règles), ont été étudiées dans un contexte historique d'une dizaine d'années.

Elle présente certaines limites inhérentes aux choix méthodologiques retenus. Ainsi, la focalisation sur un cas unique limite naturellement la validité externe de l'analyse effectuée. De plus, nous n'avons étudié qu'une partie des règles régissant le fonctionnement de cette organisation en excluant donc les autres.

Les résultats dégagés soulignent le rôle de l'évolution des micro-règles dans le processus d'adaptation stratégique de l'organisation. Cette régulation - que nous qualifions de stratégique - présente trois points remarquables. Tout d'abord, elle est la résultante de dynamiques spécifiques à chacune de ces règles, celles-ci pouvant être rétrospectives, projectives ou encore hybrides. Les micro-règles évoluent sous l'influence de processus d'apprentissage organisationnel, tout autant que sous celle de la vision stratégique. L'influence des macro-règles est non négligeable dans ce processus. Ensuite, l'adaptation ne peut se comprendre que par l'analyse de l'interaction entre ces dynamiques, c'est-à-dire par la dynamique du système constitué des micro-règles interdépendantes. Enfin, elle nécessite de considérer la dynamique des macro-règles assimilant ainsi l'adaptation à un processus de co-évolution. Au final, ce processus de régulation stratégique peut donc être considéré comme une capacité d'adaptation à long terme de l'organisation. L'un des prolongements possibles de cette recherche serait de densifier le système de règles étudiées, en identifiant d'autres règles formelles. Un autre développement potentiellement stimulant serait d'allonger la durée temporelle de l'étude afin de mieux appréhender les dynamiques entre les régulations externe et interne.

## REFERENCES

- Ansoff H.I. (1989), *Stratégie de développement de l'entreprise*, Paris : Editions d'Organisation.
- Argyris C. et Schön D. (1978), *Organizational learning : a theory of action perspective*, Addison-Wesley, Reading.
- Aurégan P. et Tellier A. (2009), « La modification des règles du jeu sectoriel – Le cas de l'industrie du jeu vidéo », *Revue Française de gestion*, n°197, p. 127-145.

- Boltanski L. et Thévenot L. (1991), *De la justification. Les Economie de le grandeur*, Paris : Gallimard.
- Brunsson N. et Jacobsson B. (1998), *Standardisering*, Stockholm : Nerenius & Santérus Förlag .
- Burgelman R.A. (1983), “A model of the interaction of strategic behaviour, corporate context and the concept of strategy,” *Academy of Management Review*, vol. 8, n°1, p. 61-70.
- Chiles T. H., Meyer A. D., Hench T. J. (2004), “Organizational Emergence: The origin and transformation of Branson, Missouri’s musical theatres”, *Organization Science*, 15, p. 499-519.
- Crozier M. (1964), *Le Phénomène bureaucratique*, Paris : Le Seuil.
- David, A. (2004), « Etudes de cas et généralisation scientifique en sciences de gestion », *Actes de la XIIIème Conférence de l’AIMS*, Le Havre – Normandie.
- Di Maggio P.J. et Powell W. (1983), « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological Review*, vol. 48, p. 147-160.
- Douglas M. (1973), *Rules and meaning*, England : Penguin.
- Eisenhardt K.M., Sull D.N. (2001), “Strategy as simple rules”, *Harvard Business Review*, vol 79, n°1, p. 107-116.
- Favereau O. et Le Gall J.M. (2006), « Règles, normes et routines », *Encyclopédie des ressources humaines*, J. Allouche (coord.), Paris : Vuibert, p. 840-851.
- Koenig G. et Courvalin C. (2001), « De la difficulté de concevoir et d’appliquer des règles », *Revue Française de Gestion*, 136, novembre-décembre, p.146-154.
- Hodgson G.M. (1994), *The return of institutional economics*, *The handbook of economic sociology*, édité par N.J. Smelser et R. Swedberg, Princeton University Press, p.58-76.
- Joffre P., Aurégan P., Chédotel F. et Tellier A. (2006), *Le management stratégique par le projet*, Paris : Economica.
- Langley A., (1997), « L’étude des processus stratégiques : défis conceptuels et analytiques », *Management International*, Vol 2, n°1, p. 37-50.
- Lewin A.Y. et Volderba H.W., (1999) “Prolegomena on coevolution : a Framework for Research on Strategy and New Organizational Form”, *Organization Science*, 10, 5, p. 519-534.
- March J.G. (1999), *The pursuit of organizational intelligence*, Oxford : Blackwell.
- March J.G., Schulz M. et Zhou X. (2000), *The dynamics of rules – Change in written organizational codes*, Stanford : University Press.
- McKelvey B. (2002), “Managing coevolutionary dynamics”, *18e EGOS Colloquium*, July, Barcelona, Spain.
- Miles M.B., Huberman A.M., (2003), *Analyse des données qualitatives*, 2<sup>ème</sup> édition, De Boeck.
- Reynaud B. (2001), « Suivre les règles. Routines et connaissances tacites dans la coordination », *Revue d’économie industrielle*, n°97, p. 53-68.
- Reynaud J.D. (1997), *Les Règles du jeu : L’action collective et la régulation sociale*, Armand Colin.
- Romelaer P. (1998), « Les règles dans les organisations », *Gestion et théorie des jeux – L’interaction stratégique dans la décision*, J. Thépot (coord.), Vuibert : Paris, p. 56-86.
- Shimanoff S.B. (1980), *Communication rules : theory and research*, Sage library of Social research, vol. 97, Sage Publications.
- Weber M. (1946), *From Max Weber : essays in sociology*, Gerth H.H. et C.W. Mills, Oxford University Press.
- Yin R.K. (2003), *Case Study Research. Design and Methods*, Applied Social Research Methods Series, Third Edition, vol. 5, Sage Publications.

## Annexe A - Encadré - L'histoire de l'ACSEA

La « société calvadosienne de protection de l'enfance » a vu le jour en 1932. Elle est créée à l'initiative de quelques bénévoles, dans un esprit d'entraide, qui souhaitent trouver des solutions à l'exclusion de personnes rejetées par la société et mises à l'écart par les pouvoirs publics. Le véritable essor de l'association commence en 1949, date à laquelle le directeur « historique » de l'association H Kegler crée le 1<sup>er</sup> établissement, le Centre d'Observation de Champ Goubert. C'est un établissement prenant en charge provisoirement les enfants en danger ou délinquants. En 1959, la Société Calvadosienne de Protection de l'Enfance devient l'« Association Calvadosienne pour la sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence » (ACSEA - Association de sauvegarde).

Dans les années 60 et 70, l'ACSEA connaît un fort développement, puisque la plupart de ses établissements sont créés à cette époque : c'est **le temps des « baronnies »**. La dynamique était dans les établissements - avec chacun sa conception sur « la manière de faire » - et il n'existait pas de vie associative en dehors de la vie dans chaque établissement à tel point que chacun avait l'impression de posséder le fonctionnement le plus performant. Les directeurs, appelés à l'ACSEA les barons, souvent d'ailleurs fondateurs de leur établissement, exercent une grande influence dans leurs établissements. Ce sont des personnalités charismatiques qui ont la main sur l'ensemble des décisions prises. A une époque caractérisée par des établissements fonctionnant en milieu fermé et avec l'augmentation progressive du nombre d'établissements, l'ACSEA était donc une association morcelée, sans véritable sens commun sinon celui de l'aide à l'Autre en difficulté.

L'ACSEA a, à mesure des créations d'établissements, pris de l'importance. L'organisation est alors entrée dans une phase de **structuration associative**. Dans les années 80, les 1<sup>ères</sup> lois de décentralisation viennent bouleverser l'équilibre dans lequel elle se trouve. La gestion du secteur sanitaire et social revient aux collectivités locales et territoriales qui souhaitent scinder l'association en plusieurs parties pour en faciliter la gestion. Cette menace extérieure d'éclatement devient une opportunité pour l'ACSEA qui répond en se « structurant » et en constituant un conseil d'administration qui devient réellement un acteur majeur de la gouvernance de l'association. L'ACSEA entre ainsi dans une nouvelle logique dans laquelle elle va tout d'abord chercher à se structurer par la mise en place d'un « règlement général de fonctionnement » (février 1992). Ce règlement général de fonctionnement, en définissant clairement la répartition des pouvoirs et les délégations dans l'association a ouvert la voie à la réflexion sur un projet partagé.

Le projet associatif ACSEA 2000, adopté en mai 2000 après trois années de réflexion, a contribué à confirmer la logique de **gouvernance associative** dans laquelle se trouvent les établissements. « Réaffirmer ses valeurs et ses finalités, fixer ses orientations pour les années à venir, tel est le grand chantier dans lequel l'ACSEA s'est engagée »<sup>9</sup>. Au delà du projet ACSEA 2000 qui affirme ou réaffirme un certain nombre de valeurs, la mise en place du projet ACSEA 2000 a suscité l'implication des acteurs par des groupes de travail. Pourtant c'est le travail d'écriture qui a aidé au renforcement de cette dimension associative recherchée. La formalisation du projet associatif a aussi contribué à homogénéiser les pratiques au sein de chaque établissement. Le projet associatif ACSEA 2000 a ensuite donné lieu à une déclinaison dans ses deux grands champs d'intervention (plan d'orientation associatif), et dans chaque établissement, les projets d'établissement.

De manière plus globale, la loi du 2 janvier 2002, en réformant la loi fondatrice du secteur social et médico-social du 30 juin 1975, redéfinit les grands principes du secteur et des missions d'intérêt général autour de trois grands principes : « la prégnance du droit des usagers », « la régulation par la commande publique » (établissements régulièrement soumis à autorisations de fonctionnement « en fonction de procédures d'évaluation et d'auto-évaluation ») et « la mise en concurrence » à laquelle ce secteur devra se préparer. A partir des années 2000, cette loi entraîne un ensemble de mutations à un rythme soutenu. Sa mise en application a nécessité le développement de nombreux outils (évaluation, livret d'accueil...), réfléchis en groupes de travail transversaux au niveau de l'ACSEA, et ensuite adaptés au niveau de chaque établissement. Dans les années 2000, le principal changement dans la logique de fonctionnement associatif est venu de la mise en place de projets transversaux impliquant plusieurs établissements de l'ACSEA comme la gestion budgétaire mutualisée (sur 5 ans au niveau de 5 établissements du champ « handicap »).

En 2008, l'ACSEA est entré dans un nouveau processus avec le lancement des travaux concernant l'actualisation du projet associatif, ACSEA 2010, qui ont commencé, notamment ceux concernant l'analyse prospective.

<sup>9</sup> Extrait du projet ACSEA 2000