

# VERS UNE INSPECTION SOCIALE UNIQUE : UNE QUESTION DE CULTURE ?

**PAR** | **KIM LOYENS**

| Chargée de cours, Département Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht

---

## INTRODUCTION

Le 1er juillet 2017, la direction générale Inspection sociale (IS) du Service public fédéral Sécurité sociale (SPF Sécurité sociale) a été intégrée dans les services d'inspection de l'Office national de sécurité sociale (ONSS). Cette fusion a été réalisée suite à la décision du Conseil des ministres du 10 novembre 2016, ainsi que sur la base d'un travail préparatoire effectué par un groupe de travail qui a répertorié les missions et compétences de différents services d'inspection. Les services concernés n'ont donc pas disposé de beaucoup de temps pour réaliser la réforme. Ce réaménagement des services d'inspection sociale fait suite à une série de réformes qui ont été engagées à partir du début des années 1990.<sup>1</sup> L'objectif de ces réformes consistait à améliorer la collaboration entre les différents services d'inspection sur le terrain des lois sociales, et ainsi à renforcer la force de frappe de ces services dans leur lutte contre la fraude sociale et le travail illégal. Les moyens déployés consistaient en différents protocoles de coopération successifs et en la création d'organes de coordination, tels que les cellules d'arrondissement sous la direction des auditeurs du travail et le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, qui a été remplacé en 2006 par le Service d'information et de recherche sociale (SIRS). La présente réforme est plus fondamentale car elle ne se concentre pas uniquement sur la collaboration entre des services distincts, mais touche également à la spécificité des services concernés en fusionnant certains d'entre eux, de sorte que les deux services concernés disposeront de moins de liberté pour développer une culture organisationnelle propre et une méthode de travail après la fusion.

---

(1) Voir à cet égard la contribution de Kristof Salomez et Pieter-Jan Bogaert.

La recherche révèle que les fusions échouent dans beaucoup de cas. En fonction des études et de la définition du succès utilisée par les chercheurs, des taux d'échec de 70 à 90 % sont évoqués (Cartwright et Schoenberg, 2006). A titre de facteur décisif dans l'échec d'une fusion, il est souvent fait référence aux problèmes de culture organisationnelle (Schraeder et Self, 2003). Si nous voulons formuler les choses de manière plus positive, il convient de dire que les fusions ont toutefois 10 à 30 % de chances de réussir (et même 50 % dans certaines études).

La présente contribution<sup>2</sup> pose la question de savoir quels facteurs contribuent à une fusion réussie et quels risques il convient d'anticiper lors de son exécution. A l'aide du modèle dit des 7S de Peters, Waterman et Jones (1982), le rôle des facteurs « durs » et « doux » lors de la préparation et la mise en œuvre d'un processus de fusion est examiné, ainsi que les éléments que nous pouvons en tirer dans le contexte particulier de la fusion des services d'inspection sociale. Quelles sont les questions que les initiateurs et exécutants doivent (devaient) se poser dans le cadre de cette réforme, quel rôle les différences culturelles jouent-elles dans un processus de fusion, et quels sont les risques si la culture organisationnelle reçoit trop peu d'attention dans un tel processus ? Ce type de questions critiques occupe une place centrale dans la présente contribution.

La première partie fournira des explications générales sur les composantes du modèle 7S, leur cohérence et comment elles peuvent être traduites dans le contexte d'une fusion (1.). La deuxième partie fera ensuite place à une discussion sur la question de savoir si la réforme des services d'inspection

---

(2) Pour l'élaboration de la présente contribution, il a été fait appel aux sources suivantes de la réforme :

- la communication officielle sur la réforme via les médias ;
- la présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée « Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection sociale », 2016, dispensée par Koen Snyders (administrateur général de l'ONSS), Philippe Benoit (Organisation et développement, ONSS), Jean-Claude Heirman (ancien directeur général de l'Inspection sociale, à présent directeur général des services juridiques de l'ONSS), Karel Deridder (directeur général des services d'inspection de l'ONSS), Stefan Leo (Inspection sociale) et Anne Kirsch (administratrice générale adjointe de l'ONSS) ;
- l'analyse de la réforme par des étudiants en criminologie de la KU Leuven (De Craen, B., Degraen, A., Cornelis, N., Verschooten, M. et Romsée, C., 2017) pour le cours « Organisatiegerichte Methoden van de Criminologische Interventie », encadré par les prof. Jeroen Maesschalck et Astrid Van Den Broeck ;
- un entretien informel avec un dirigeant au sein de l'inspection de l'ONSS.

sociale n'est pas déséquilibrée en raison d'un accent trop fort mis sur les facteurs « durs », tels que la stratégie, la structure et les systèmes (2.). Dans la troisième partie, nous suggérerons de (continuer à) tenir compte, lors des prochaines étapes de la mise en œuvre de cette réforme, de l'aspect « doux » de la fusion, en se concentrant sur les valeurs partagées, les compétences centrales et un management participatif (3.). Dans la quatrième et dernière partie, une feuille de route sera présentée sur la base du modèle de changement d'organisation de Kotter, afin d'introduire de manière ciblée et efficace des mesures pour chacun des facteurs 7S dans le processus de fusion (4.).

## **1. LE MODELE DES 7S**

---

### **1.1. SITUATION DU MODELE DANS LES SCIENCES ORGANISATIONNELLES**

Le modèle des 7S a été développé par les conseillers en organisation de McKinsey. Le modèle a été établi après une étude à grande échelle sur les organisations jugées excellentes aux Etats-Unis. Dans cette étude, les chercheurs souhaitaient examiner pourquoi certaines sociétés – contrairement à d'autres – réussissaient à faire face à la crise économique à la fin des années 1970 (Peters, Waterman et Jones, 1982). Pourquoi certaines sociétés rencontraient un franc succès en des périodes où d'autres sociétés ne prospéraient pas ? L'étude a été critiquée à cause de sa simplicité (ce qui constitue en même temps la force de l'étude, voir p. ex. Newstrom, 2002), de l'absence d'informations méthodologiques importantes (Cleverley et Stetson, 1985 ; Guest, 2001), mais surtout parce que les « excellentes » sociétés sélectionnées ont été moins performantes par la suite ou sont même tombées en faillite (Aupperle, Acar et Booth, 1986). Néanmoins, les facteurs que Peters et al. (1982) ont identifiés à l'époque et le modèle qui en a résulté ont eu un impact important quant à la réflexion sur la culture organisationnelle dans les sciences organisationnelles. L'argument central du modèle est que les organisations prospères n'investissent pas uniquement dans des variables dites dures – le *hardware* –, telles que la stratégie, la structure et les systèmes, mais également dans des variables douces – le *software* –, telles que les compétences (*skills*), le personnel (*staff*) et le style de gestion (*style*). Par ailleurs, il est question de valeurs partagées au sein des organisations qualifiées d'excellentes (*shared values*). Toutes ces variables

forment ensemble les 7S et doivent être cohérents les unes avec les autres si une organisation veut être prospère.<sup>3</sup>

Les conseillers en organisation de McKinsey n'ont donc pas développé spécifiquement ce modèle pour analyser les processus de fusion, mais le modèle offre la possibilité de comprendre quels facteurs sont importants lors de la fusion d'organisations. En effet, l'étude nous apprend qu'il est important lors d'une fusion de tenir compte des différences culturelles entre les services ou les organisations qui ont fusionné et de faire des efforts pour les combler (Schraeder et Self, 2003). Le modèle des 7S offre des leviers pratiques pour examiner quels facteurs culturels sont importants lors d'une fusion, et pour comprendre les endroits où les cultures organisationnelles peuvent s'avérer difficilement ajustables.

## 1.2. UN EQUILIBRE ENTRE HARDWARE ET SOFTWARE DANS LES ORGANISATIONS

Le modèle 7S est composé de trois variables ou facteurs durs et de quatre variables ou facteurs doux. Les facteurs durs (*hardware*) sont par nature instrumentaux. Ils essaient d'imposer le comportement souhaité auprès des collaborateurs et managers. En revanche, les facteurs doux (*software*) se concentrent sur la motivation des collaborateurs. En répertoriant leurs attentes et en les satisfaisant, ils essaient de stimuler les bonnes pratiques.

Le *hardware* d'une organisation est composé de la stratégie, de la structure et des systèmes. La stratégie renvoie aux objectifs d'une organisation et aux moyens pour les atteindre. La structure se compose de la répartition des tâches, des compétences formelles et des mécanismes de coordination au sein des organisations. Cet aspect de l'organisation se reflète par exemple dans l'organigramme où sont représentés les niveaux hiérarchiques et les organes de coordination. La partie « systèmes » est une notion très large au sein du modèle des 7S. Elle englobe l'ensemble des méthodes de travail, procédures et flux de communication formels et informels. Il s'agit par exemple des structures de concertation et des procédures de décision.

Par *software*, Peters et al. (1982) entendent le personnel (*staff*), les compétences centrales de l'organisation (*skills*), le style de gestion (*style*) et les valeurs

(3) Pour une représentation visuelle du modèle, voir : <https://www.strategicmanagementinsight.com/tools/mckinsey-7s-model-framework.html>.

partagées (*shared values*). Au niveau du personnel (*staff*), la question centrale est de savoir quel est le profil du manager et des collaborateurs, en termes de connaissance, d'expertise, d'expérience et de compétence, mais également quels sont leurs besoins et attentes. En effet, la motivation des collaborateurs est cruciale dans les organisations prospères. Pour ce qui concerne les compétences centrales (*skills*), l'attention est portée sur le niveau de l'organisation. Qu'est-ce qui distingue cette organisation d'autres organisations ? Quelles sont les compétences clés de cette organisation ? Ensuite, le style de gestion (*style*) peut être administratif, directif ou attentiste. La distinction entre les dirigeants axés sur l'humain et ceux axés sur les tâches est également importante ici, tout comme la différence entre les styles participatif et autoritaire. Dans cette composante, l'accent est d'ailleurs mis sur l'importance du comportement exemplaire des dirigeants. Enfin, il doit être question selon ce modèle de valeurs partagées (*shared values*) dans les organisations. Selon les auteurs, il s'agit du cœur de la culture de l'organisation, car ces valeurs reflètent l'identité de l'organisation. Il s'agit de répondre aux questions telles que « quelle est la raison d'être de l'organisation ? » et « à quoi s'identifient les collaborateurs dans cette organisation ? ».

Le modèle des 7S prône un bon équilibre entre les facteurs durs et doux et peut donc être utilisé comme instrument d'analyse pour identifier les points forts et faibles de l'organisation. Par ailleurs, le modèle appelle à une concertation entre les parties de l'organisation. Ainsi, il est par exemple important d'examiner dans quelle mesure le personnel actuel gère les compétences, et donc dans quelle mesure le *staff* et les compétences (*skills*) sont en adéquation. Par ailleurs, la question peut se poser de savoir si le style de gestion (*style*) correspond aux attentes des collaborateurs (*staff*) et si la structure de l'organisation est appropriée pour exécuter les compétences clés (*skills*). Dans le contexte d'un changement de gestion, et plus spécifiquement d'un processus de fusion, le modèle des 7S peut être utilisé comme une sorte de *checklist* afin de vérifier sur quels terrains une réforme a ou peut avoir des conséquences pour la (les) organisation(s) concernée(s), afin de pouvoir anticiper. Les 7S peuvent être perçus comme des pierres angulaires, et lors d'un changement, vous avez souvent besoin de chacune de ces pierres angulaires pour réussir pleinement l'entreprise.

## 2. **UNE REFORME DESEQUILIBREE ?**

Le 10 novembre 2016, le Conseil (fédéral) des ministres a présenté dans un communiqué de presse<sup>4</sup> les quatre piliers de la réforme au sein des services d'inspection sociale :

1. la détermination d'objectifs prioritaires ;
2. un Service d'information et de recherche sociale nouveau et renforcé (SIRS) ;
3. de nouvelles structures et synergies (intégration de l'IS du SPF Sécurité sociale dans l'ONSS, synergie entre la DG Indépendants du SPF Sécurité sociale et l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), synergie entre l'ONEM et l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI)<sup>5</sup>, extension des compétences des inspecteurs sociaux) ;
4. l'uniformisation des procédures des services d'inspection sociale.

En étudiant ces piliers à la lumière du modèle des 7S, on remarque immédiatement que seuls les facteurs durs sont pris en compte. La détermination des objectifs prioritaires (1) fait partie de la stratégie. Le renforcement du SIRS en tant qu'organe de coordination et l'extension des compétences (2, 3) constituent des aspects structurels, tandis que dans le cadre de l'uniformisation des procédures (4), il est fait référence aux efforts consentis au niveau des systèmes. Il est étonnant que ces piliers ne fassent aucune référence aux capacités, motivations des collaborateurs, compétences clés, et autres facteurs doux. Cela soulève la question de savoir si les initiateurs de cette réforme ont suffisamment tenu compte de l'équilibre à préserver entre les facteurs durs et doux. Une analyse superficielle basée sur quatre piliers est insuffisante pour répondre à cette question. Une analyse approfondie dans le cadre de la présente contribution n'était pas possible étant donné l'absence d'accès aux plans concrets et aux documents préparatoires de la réforme. Il est néanmoins encourageant que le secrétaire d'Etat De Backer signale dans les médias que la réforme ne se limite pas aux structures : « *Cette réforme s'intègre dans une vision moderne et efficace de la lutte contre la fraude. Cela comprend bien davantage qu'une nouvelle structure* »<sup>6</sup>.

(4) Voir : <http://www.presscenter.org>.

(5) Ces synergies ne sont pas prises en considération dans la présente contribution étant donné que l'accent est mis sur l'intégration de l'Inspection sociale dans l'ONSS.

(6) Voir : [http://www.standaard.be/cnt/dmf20161029\\_02546666](http://www.standaard.be/cnt/dmf20161029_02546666).

Il semble toutefois, après un examen approfondi des informations (certes limitées) fournies sur la réforme dans les médias, que la réforme, dans le chef des initiateurs, porte tout de même bien, en tout cas principalement, sur les structures, les systèmes (p. ex. l'informatique, l'extraction de données, les accords de collaboration pour éviter des doubles contrôles) et une nouvelle stratégie de lutte contre la fraude.

Mais nous constatons aussi que ceux qui ont dû exécuter la réforme après la décision du gouvernement (à savoir le management de l'IS et de l'ONSS) ont tenu compte, eux, tant des facteurs durs que doux. Dans la phase initiale, l'accent était surtout mis sur les facteurs durs, et notamment sur la constitution de la nouvelle structure matricielle comprenant dix directions régionales (verticales) et sept directions thématiques (horizontales) (Deridder, 2016), et sur d'autres travaux du comité stratégique et du comité de pilotage. Dans cette première phase, il n'a pas encore beaucoup été question de la participation des collaborateurs et des travaux de changement de culture, ce qui a été abordé de manière plus importante dans une phase ultérieure. Ainsi, des collaborateurs ont pu se porter volontaire pour différents projets (notamment la culture, la traite des êtres humains, l'ingénierie sociale) dans le cadre de l'élaboration et de l'implémentation de la réforme. Le projet « culture » (Benoit, 2016) est surtout important au niveau des facteurs doux, tout comme d'autres initiatives de facilitation, dont les *team building*, les journées de prise de connaissance et les équipes mixtes visant à promouvoir la collaboration entre les collaborateurs de différents services. (De Craen, B. et al., 2017). La section 3 s'étend davantage sur le sujet.

L'affirmation selon laquelle la réforme – surtout pendant la phase initiale – était déséquilibrée ne signifie d'ailleurs pas qu'il n'y eût rien à retirer auprès des services d'inspection sociale au niveau du *hardware*. Il était clairement nécessaire de mieux harmoniser les services et d'établir une méthode de travail plus transparente pour le citoyen. Dans notre thèse de doctorat sur la prise de décision des enquêteurs de police et des inspecteurs sociaux (Loyens, 2012), différents problèmes de coordination avaient été constatés lors d'observations de contrôles communs de l'IS du SPF Sécurité sociale, du Contrôle des lois sociales (CLS) du SPF Emploi et de l'ONSS. Les contrôles se déroulaient

souvent de manière chaotique, n'étaient pas toujours efficaces<sup>7</sup> et duraient trop longtemps car différents inspecteurs posaient des questions identiques et demandaient les mêmes documents lors d'entretiens séparés avec le gérant d'entreprise. Par ailleurs, il s'est avéré que la distinction entre ces services n'était pas toujours claire pour les gérants. Lors de contrôles séparés effectués par les inspecteurs du CLS, les gérants indiquaient régulièrement qu'ils avaient déjà eu un contrôle de ce service quelques semaines auparavant, alors qu'il s'avérait plus tard que c'est en fait l'ONSS ou l'IS qui avait effectué ce contrôle. Cette distinction n'était toutefois pas claire pour le gérant, notamment en raison des questions identiques posées et de ce que les compétences se chevauchent.<sup>8</sup> La complexité au sein des services d'inspection dans le domaine de la législation sociale sème donc la confusion auprès du citoyen et la collaboration sur le terrain ne se déroule pas toujours comme il faut, ce qui peut expliquer les mesures proposées au niveau des structures et systèmes.

Il ne suffit toutefois pas de miser sur l'uniformisation des procédures et structures formelles, car cela n'entraîne pas automatiquement une meilleure collaboration ou une méthode de travail plus uniforme sur le terrain. Pour y parvenir, il convient également de tenir compte du *software* de la réforme, comme les valeurs partagées, la motivation et les capacités des collaborateurs, les compétences clés attendues et le style de gestion appliqué. La pertinence de ces facteurs dans le cadre de la réforme des services d'inspection sociale est abordée dans la partie suivante.

### **3. PLUS D'ATTENTION POUR LE COTE « DOUX » DE L'ORGANISATION**

#### **3.1. VALEURS PARTAGÉES**

Dans le modèle des 7S, les valeurs partagées sont placées avant les éléments auxquels s'identifient les collaborateurs et avant la raison d'être de l'organisation. Selon le modèle du *Golden Circle* (cercle d'or) de Sinek (2009), cela doit toujours être la première question posée lors d'un changement d'organisation. Il ne faut pas commencer par ce que vous voulez précisément faire (objectif opérationnel), ou comment vous voulez l'atteindre (objectif stratégique), mais

(7) Cela s'est par exemple avéré lors de contrôles dans le cadre des cellules d'arrondissement sur de petits chantiers de construction, avec la présence de cinq inspecteurs ou plus alors qu'en principe, un ou deux inspecteur(s) peu(ven)t suffire.

(8) Sur ce point, voir la contribution de Kristof Salomez et Jan-Pieter Bogaert dans ce numéro.

pourquoi vous voulez le faire (mission, identité). Il est ainsi argumenté que les grands dirigeants commencent par ce dernier point. C'est pourquoi Martin Luther King ne dit pas dans son fameux discours « I have a plan » (ce qui ferait référence à une stratégie) mais « I have a dream » (ce qui fait référence à une plus grande mission ou vision). Dans le cadre d'une fusion, le modèle *Golden Circle* de Sinek (2009) pose la question de savoir quelles sont les raisons d'être de la nouvelle organisation fusionnée, ce qui constitue l'objectif principal que l'on souhaite atteindre, et dans quelle mesure tous les collaborateurs s'y identifient également.

Dans le communiqué de presse précité du Conseil des ministres, nous observons des traces évidentes d'un langage stratégique et opérationnel (p. ex. « réforme », « exécution de l'accord du gouvernement », « plan »), mais également une réponse à la question « pourquoi ». Nous pouvons affirmer que les initiateurs de la réforme veulent principalement améliorer la lutte contre la fraude fiscale, le dumping social et les abus, ainsi que cela ressort de la citation suivante : « Cette proposition vise à réformer les services d'inspection sociale en exécution de l'accord du gouvernement et du plan de lutte contre le dumping social du 22 avril 2016. Le plan a pour but de réformer les services d'inspection sociale existants de sorte que la fraude sociale, le dumping social et les abus puissent être combattus de manière plus efficace et performante »<sup>9</sup>.

Toutefois, est-ce que cette lutte contre la fraude sociale et le dumping relie les services d'inspection sociale entre eux ? Et est-ce la mission centrale à laquelle les inspecteurs des différents services s'identifient le plus dans leur fonction ? Il peut probablement être répondu positivement à la première question. Dans la variété des compétences, la lutte contre la fraude sociale, le travail illégal et le dumping social constitue le facteur commun entre les services d'inspection sociale. Il s'agit d'un chevauchement de compétences qui peut stimuler la collaboration et la coordination. Cependant, c'est justement également cette variété de compétences entre les services qui confère à chaque service d'inspection sa particularité, son unicité et son identité. Selon le point de vue des inspecteurs, la lutte contre la fraude sociale n'est pas nécessairement leur mission principale. Lorsque certaines missions sont exclusivement organisées auprès d'un seul service, les collaborateurs de ce service se sentent précisément plus responsables pour exécuter cette mission : ils sont les seuls compétents

(9) Communiqué de presse du Conseil des ministres du 10 novembre 2016, voir : <http://www.presscenter.org>.

pour cette mission. L'étude de doctorat précitée le révèle également clairement (Loyens, 2012). Beaucoup d'inspecteurs du CLS estimaient surtout que le contrôle des conditions salariales et de travail constituait une partie cruciale de leur fonction, alors que différents inspecteurs de l'IS se concentraient surtout sur une lutte ferme contre la traite des êtres humains, ce qui constituait selon eux leur mission principale. Beaucoup d'inspecteurs trouvaient également leur rôle de conseiller au moins aussi important que leur rôle d'agent du maintien de l'ordre. La question principale se pose donc de savoir si les inspecteurs de l'organisation fusionnée pourront s'identifier suffisamment aux nouvelles valeurs partagées ou s'il y a une inadéquation ayant pour effet une compréhension insuffisante de la nécessité de la réforme.

Les managers du nouveau service d'inspection ont déjà fait une première tentative pour développer des valeurs partagées, non en se concentrant spécifiquement sur la mission centrale de l'organisation mais sur la manière dont les collaborateurs entretiennent un rapport entre eux et avec le citoyen. Dans le projet « culture », dans lequel les collaborateurs sont également impliqués, des valeurs spécifiques ont été formulées pour le service d'inspection intégré – à savoir le respect, la confiance, la responsabilité, la collaboration et l'accent mis sur le résultat ou le professionnalisme – afin de les traduire ensuite en une série de règles de conduite concrètes (Benoit, 2016). Il est encore trop tôt pour évaluer dans quelle mesure les collaborateurs ont de ce fait déjà adopté des valeurs communes sur le lieu de travail, mais l'attention du management à cet égard est à tout le moins positive.

### 3.2. COLLABORATEURS ET COMPÉTENCES CLÉS

Si les valeurs partagées du service d'inspection fusionné sont évidentes, la question doit être posée de savoir quelles compétences clés sont attendues de la part des collaborateurs. Comment l'organisation fusionnée se distingue-t-elle d'autres organisations et, le cas échéant, d'autres services d'inspection qui appliquent la législation sociale ? Une question connexe qui se pose à cet égard est de savoir dans quelle mesure les nouvelles compétences clés sont la somme de celles des deux services précédents ? Si c'est le cas, une fragmentation au sein du service fusionné n'est-elle dès lors pas inévitable, vu l'ensemble complexe de missions et compétences ? Et si par contre des compétences clés disparaissent, ne risque-t-on alors pas une perte en termes d'expertise ? Le lien entre les compétences clés requises (*skills* dans le modèle des 7S) et l'expertise ou l'expérience des collaborateurs (*staff* dans le modèle) ressort clairement de

cette dernière question. De nouvelles compétences clés requièrent de nouvelles capacités et une nouvelle expertise des collaborateurs.

Les études sur la gestion du changement nous apprennent que le changement suscite souvent une résistance de la part de ceux qui doivent (devraient) le mettre en oeuvre ; l'incertitude auprès des collaborateurs sur le changement et son impact sur leur propre position constituent à ce sujet une explication importante (Ford, Ford et D'Amelio, 2008 ; Pardo del Val et Martínez Fuentes, 2003). Les inspecteurs qui ont acquis une longue expérience dans un service spécifique dans lequel ils effectuaient des tâches particulières, et se voient subitement confier de nouvelles tâches, peuvent sérieusement douter de leur capacité à apprendre de nouvelles compétences. Leur motivation peut en outre chuter si leur expertise acquise s'avère moins pertinente dans l'organisation fusionnée. Ce sentiment d'incertitude peut être surmonté s'il existe un sentiment d'urgence élevé chez les collaborateurs. Pendant la transition vers le changement, la nécessité perçue du changement est une explication importante pour une mise en œuvre réussie (Kotter, 2008). Si, avant et pendant le processus d'implémentation de cette fusion, il est (a été) possible de convaincre les inspecteurs qu'une réforme est nécessaire, et plus spécifiquement que *cette* réforme est nécessaire, la fusion a alors plus de chances de réussir.

Dans le cadre de cette réforme spécifique, les sentiments d'incertitude ont été renforcés par la décision de transférer également, avec la réforme, différentes compétences de l'IS à d'autres services d'inspection, comme l'INAMI, le Contrôle du bien-être au travail (CBT) (accidents du travail) et le CLS (vacances annuelles). Il n'est pas étonnant que cela ait entraîné un sentiment de peur auprès des anciens collaborateurs de l'IS pour ce qui concerne leur fonction et position dans la nouvelle organisation (De Craen, B. et al., 2017). Étant donné que la communication du management aux collaborateurs, au sujet de la réforme, a été limitée au début, ces sentiments se sont traduits en fausses rumeurs dans les couloirs. Par conséquent, le management a ensuite mieux communiqué sur le sujet via l'intranet et via une présentation à l'attention des collaborateurs (Snyders et al., 2016). Par ailleurs, il existait la possibilité de mobilité volontaire vers d'autres services d'inspection, comme l'INASTI, le CLS et le CBT, pour celles et ceux qui ne voulaient pas faire partie du nouveau service (Heirman, 2016). Bien que maximum 40 collaborateurs pouvaient faire ce choix, seules 20 personnes en ont profité, dont certains qui ont ensuite regretté leur choix, ainsi qu'il ressort d'un entretien informel avec un manager du service fusionné. Au niveau des compétences, il est important de souligner

que, dans le nouveau service d'inspection, le choix a été fait de travailler avec des équipes pluridisciplinaires composées de travailleurs polyvalents, qui sont généralistes pour ce qui concerne les missions de base (notamment, les faux indépendants, la fraude générique) et experts dans les directions thématiques horizontales (notamment, la traite des êtres humains, les réseaux de fraude), afin de s'assurer du « maintien maximal des spécialités actuelles au sein de la nouvelle structure » (Deridder, p. 63, 2016). La communication interne, la mobilité volontaire et le maintien des spécialités sont tous des mesures qui peuvent contribuer à tenir compte des besoins et attentes des collaborateurs et peuvent éviter une résistance de leur part.

La manière dont cette fusion est perçue par les inspecteurs des deux services est également importante pour le facteur humain de la réforme. La réforme est-elle considérée comme une fusion ou une absorption ? Sur la base de différents discours dans les médias, on a l'impression que certains au sein de l'ancienne IS craignent (craignaient) que cette réforme soit plutôt une absorption qu'une fusion. Cette impression ressort de l'utilisation de termes négatifs tels que « assainissement », « liquider » et « démanteler » de la part (de représentants) de l'IS. Dans une lettre ouverte, M. Van Massenhove, président du comité de direction du Service public fédéral Sécurité sociale, a déclaré en octobre 2016 que cette réforme témoigne d'un manque de respect à l'égard des fonctionnaires de l'IS, ainsi que cela ressort de la citation suivante : « Les fonctionnaires de l'Inspection sociale ressentent tout ce qui se passe comme un manque total de respect pour leur dévouement. Ce sont eux qui apportent la plus grande partie des revenus issus de la lutte contre la fraude sociale, mais ils ont le sentiment d'être traités comme des incapables. Ils ressentent les tentatives de supprimer l'Inspection sociale (premier plan) ou de la fusionner dans un autre organisme (plan actuel) comme une vengeance, car ils n'en comprennent pas le sens. Les sentiments sont les faits ». Cette dernière phrase de la citation fait écho au théorème bien connu de Thomas : « Si les hommes définissent des situations comme réelles, alors elles sont réelles dans leurs conséquences » (Thomas et Thomas, p. 572, 1928).

Même la phrase « Les collaborateurs de l'Inspection sociale font partie de l'inspection de l'ONSS » dans la présentation adressée aux nouveaux collaborateurs du service fusionné (Benoit, p. 35, 2016) peut donner l'impression que la fusion est plutôt une absorption. Cela a entraîné pas mal de réticences chez les anciens collaborateurs de l'IS. Ils pensaient être enfermés dans un « carcan » à cause de la réforme (De Craen, B. et al., 2017), car ils devraient s'adapter à la méthode de travail utilisée au sein de l'ONSS. C'est

précisément la raison pour laquelle les sentiments de subordination peuvent être si néfastes dans un processus de fusion. En effet, cet effet Calimero peut avoir des conséquences importantes pour la réussite ou non d'une réforme. Le risque existe que ceux qui se sentent lésés forment une « sous-culture » au sein de l'organisation fusionnée, ce qui peut être contre-productif à des moments cruciaux pour la réforme en raison d'un sentiment de mécontentement ou d'insatisfaction. Les conflits internes qui se sont produits au sein de la police intégrée belge, même des années après la réforme (Loyens, 2012), sont un exemple parmi tant d'autres de la manière dont des sous-groupes résistant à un changement peuvent former une sous-culture dans un service fusionné, ce qui peut porter préjudice à toute collaboration et au bon fonctionnement interne.

### 3.3. STYLE DE GESTION

Le rôle des managers dans la gestion de ce facteur humain est d'une importance cruciale. Ils doivent afficher un comportement exemplaire, par exemple en communiquant de manière appropriée sur la nécessité de cette réforme, et en donnant des explications sur ce qui est précisément attendu de la part des inspecteurs dans la nouvelle organisation et sur la manière dont l'organisation les assistera pour y parvenir. Dans ce cadre, il existe d'importants risques au sein du service d'inspection fusionné, à savoir au niveau du coaching des collaborateurs et des différences éventuelles dans le style de gestion entre les services qui sont fusionnés.

Pour les fonctionnaires de première ligne, comme les inspecteurs, les agents de police et les enseignants, la question doit toujours se poser de savoir dans quelle mesure ils peuvent être dirigés. Une étude sur les intervenants de terrain (*street-level bureaucrats*) (Lipsky, 1980, 2010 ; Hupe, Hill et Buffat, 2015) démontre qu'ils ont *de facto* une grande autonomie et sont de ce fait difficiles à diriger par les supérieurs. En effet, ils n'ont pas toujours une image fidèle de la manière dont leurs collaborateurs se comportent sur le terrain et de la manière dont ils prennent les décisions. Lors d'une fusion dans le cadre de laquelle les procédures de travail et les structures sont soumises à un changement, il est difficile pour les dirigeants d'inciter les collaborateurs à changer effectivement leur comportement sur le terrain. Par incertitude, certains dirigeants appliquent dès lors le principe « la confiance c'est bien, mais le contrôle c'est mieux », mais cela peut être mal pris pour les fonctionnaires de première ligne lors d'une transition vers le changement. Encore plus que d'autres fonctionnaires, ils ont besoin d'autonomie et d'autorégulation. Un style de gestion participatif, combiné à des mesures visant à stimuler le sentiment d'urgence chez les

collaborateurs, fonctionne donc souvent mieux pour ce type de collaborateurs qu'un style de gestion directif. La question se pose donc de savoir comment les collaborateurs seront dirigés au sein de la nouvelle organisation. Si les collaborateurs sont habitués à travailler dans une relation de confiance, ils auront des difficultés à s'habituer à une situation où ils sont dirigés de manière plus hiérarchique et plus directive. Cela peut avoir des conséquences graves pour leur motivation et disposition à contribuer de manière constructive à la mise en œuvre de la réforme. De ce fait, il est également important d'impliquer activement les collaborateurs dans l'élaboration de la réforme. Ils ont la qualité d'expert sur le terrain et connaissent donc également les différences entre les méthodes de travail concrètes des inspecteurs des différents services. En étant activement invités à imaginer les possibilités pour rationaliser la méthode de travail et la gestion, ils se sentiront plus impliqués dans la réforme, ce qui fera augmenter les chances de réussite de celle-ci (Bartkus, 1997).

Dans le nouveau service, il est opté pour une combinaison entre une gestion fonctionnelle et une gestion de fond, respectivement par les responsables provinciaux qui se chargent des missions RH régulières dans les différentes régions et par les dirigeants responsables thématiques qui se chargent quant à eux de la gestion de fond des thèmes spécifiques à travers les différentes régions (Deridder, 2016). Bien que la gestion thématique veuille garantir des méthodes de travail uniformes par thèmes à travers les différentes régions, le responsable provincial peut tenir compte de différences régionales. Tout dépend toutefois de la réalisation précise de cette mission par les dirigeants concernés. Etant donné que certains dirigeants raisonnent encore en fonction de leur ancien cadre de référence, la transition dans la gestion constitue une étape dans la bonne direction<sup>10</sup>.

#### **4. UNE MISE EN ŒUVRE PAR PHASES DES MESURES « 7S » A L'AIDE DU MODELE DE KOTTER**

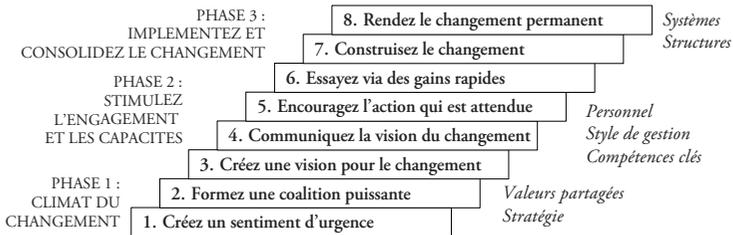
Après une analyse de la réforme des services d'inspection sociale à l'aide du modèle des 7S, il est utile d'intégrer les sept facteurs dans le modèle du changement d'organisation de Kotter (2008) (voir figure 1).

---

(10) Information obtenue lors d'un entretien informel avec un manager du nouveau service d'inspection.

**FIGURE 1** : INTEGRATION DU MODELE DES 7S (PETERS ET AL., 1982) ET DU MODELE DE KOTTER (2008)

Le modèle de Kotter (2008) est divisé en huit étapes qu'il faut parcourir pour



mener à bien un changement d'organisation. Ces huit étapes sont divisées en trois phases. Dans la première phase, il faut surtout instaurer un changement de climat. La création d'un sentiment d'urgence – auquel il a déjà été fait référence ci-dessus – est la première étape dans cette phase, qui est suivie de la formation d'une coalition puissante et d'une vision claire du changement. Remarquons que toutes ces étapes sont liées à la création d'une stratégie claire et à des valeurs partagées. Il est certainement question d'une stratégie dans les quatre piliers de la réforme des services d'inspection sociale, mais il n'est pas certain qu'il y ait déjà un sentiment d'urgence partagé et une vision commune que défendent les collaborateurs et dirigeants. La gestion de la nouvelle organisation a en tout cas entrepris quelques démarches à cet égard, notamment via le projet « culture ».

La deuxième phase du modèle de Kotter est liée aux autres variables dites douces du modèle des 7S. Kotter appelle cela la phase dans laquelle on crée un engagement dans l'organisation et on permet aux collaborateurs de changer. On y parvient en communiquant la vision, en encourageant (les) l'action(s) des collaborateurs et en leur montrant via des petits projets que la nouvelle méthode de travail est efficace. Bien que la communication interne fût minimale au début – ce qui a eu pour conséquence des fausses rumeurs –, le management a donné plus tard des précisions sur la réforme via le site internet et une présentation destinée à tous les collaborateurs. La participation des collaborateurs a également été activement stimulée via des projets. Les réserves n'ont toutefois pas encore totalement disparu.

Une fois que cette phase sera terminée, il est temps selon Kotter de consolider le changement en introduisant les structures et systèmes qui rendent le

changement permanent. Ce dernier point surtout est surprenant, car il est contradictoire avec la manière dont la gestion du changement est souvent appliquée dans la pratique. Généralement, les managers s'attendent à ce que les nouvelles structures et nouveaux systèmes, éventuellement depuis une vision de gestion claire, entraînent automatiquement un nouveau comportement, mais ils oublient les autres étapes qui doivent convaincre les collaborateurs que ces structures et systèmes sont une étape dans la bonne direction et qu'ils sont capables de travailler en suivant cette nouvelle méthode de travail. Le changement est une situation difficile pour les collaborateurs, qui coûte beaucoup d'énergie et de temps. Il vaut la peine de les convaincre à l'avance de la nécessité, de la plus-value et de la faisabilité du changement, afin qu'ils s'engagent avec une réelle motivation.

---

#### **CONCLUSIONS**

La présente contribution partait de la question de savoir quels facteurs contribuent à une fusion réussie et quels risques il convient d'anticiper lors de son élaboration. Cette question a fait l'objet d'une réflexion à la lumière de l'intégration de l'IS et de l'ONSS le 1er juillet 2017. À l'aide du modèle des 7S (Peters et al., 1982), nous avons constaté que les informations publiées via les médias insistaient surtout sur les facteurs durs (notamment, la stratégie, les systèmes et les structures), tandis que les facteurs doux (notamment, la motivation et l'expertise des collaborateurs, les valeurs partagées et le style de gestion) étaient peu ou pas abordés. Les exécutants de la réforme ont toutefois déjà entrepris des démarches vers un changement de culture et une méthode de travail uniforme sur le terrain, mais il est encore trop tôt pour estimer si elles sont couronnées de succès. Il demeure donc important, dans les prochaines phases du processus de mise en œuvre, de ne pas perdre de vue le facteur humain et les aspects de la culture de l'organisation qui sont d'une importance cruciale dans les processus de fusion. Le fait que l'intégration corresponde au taux de réussite de 10 à 30 % dépend probablement de la mesure dans laquelle il a été tenu compte de tous les « 7S » lors de l'implémentation de la fusion. Kotter (2008) recommande de commencer par la création d'un climat axé sur le changement, dans lequel les collaborateurs sont eux-mêmes convaincus de l'importance d'une réforme et de sa nécessité, et non par l'implémentation de structures et systèmes comme cela se produit souvent dans la pratique.

Bien que ces modèles puissent offrir des leviers pour réfléchir sur la manière dont les services peuvent fusionner avec succès, ils n'offrent évidemment aucune garantie de succès. Chaque changement connaît son lot d'échecs.

Percevoir ces échecs comme un apprentissage et être prêt à déroger au plan initial en adaptant de manière flexible les procédures de travail à la (nouvelle) réalité, témoignent d'une capacité d'apprentissage nécessaire pour chaque changement d'organisation.

---

**BIBLIOGRAPHIE**

Aupperle, K. E., Acar, W. et Booth, D. E., An empirical critique of in search of excellence: how excellent are the excellent companies?, *Journal of Management*, 12(4), pp. 499-512, 1986.

Bartkus, B. R., Employee ownership as catalyst of organizational change, *Journal of Organizational Change Management*, 10(4), pp. 331-344, 1997.

Benoit, P., Comment envisageons-nous cette intégration ?, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée : 'Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale', 2016.

Cartwright, S. et Schoenberg, R., Thirty years of mergers and acquisitions research: Recent advances and future opportunities, *British Journal of Management*, 17(S1), 2006.

Cleverley, W. O. et Stetson, R. L., In Search of Excellence: Fact or Fiction?, *Journal of Healthcare Management*, 30(6), pp. 26-47, 1985.

De Craen, B., Degraen, A., Cornelis, N., Verschooten, M. et Romsée, C., *Analyse van een veranderingstraject. Inspectie van de Sociale Inspectie*, KU Leuven, analyseopdracht in het kader van het vak Organisatiegerichte methoden van de criminologische interventie, 2017.

Deridder, K., Le modèle de la matrice virtuelle, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée : 'Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale', 2016.

Ford, J. D., Ford, L. W. et D'Amelio, A., Resistance to change: The rest of the story, *Academy of Management Review*, 33(2), pp. 362-377, 2008.

Guest, D., Right enough to be dangerously wrong, *Organizational Studies: Modes of Management*, 1, 347, 2001.

Heirman, J.C., Trajet juridique : situation, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée : 'Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale', 2016.

Hupe, P., Hill, M. et Buffat, A., *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, Policy Press, 2015.

Kirsch, A., Conditions de travail dans l'inspection intégrée, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée : 'Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale', 2016.

Kotter, J. P., *A sense of urgency*, Harvard, Harvard Business Press, 2008.

Leo, S., Le fonctionnement journalier de la nouvelle inspection, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des collaborateurs de l'inspection intégrée : 'Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale', 2016.

Lipsky, M., *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 2010.

Loyens, K., *Integrity secured. Understanding ethical decision making among street-level bureaucrats in the Belgian Labor Inspection and Federal Police*, Leuven Instituut voor Criminologie, KU Leuven, Thèse de doctorat, 2012.

Newstrom, J. W., In search of excellence: Its importance and effects, *The Academy of Management Executive*, 16(1), pp. 53-56, 2002.

Pardo del Val, M. et Martínez Fuentes, C., Resistance to change: a literature review and empirical study, *Management Decision*, 41(2), pp. 148-155, 2003.

Peter, T. J. et Waterman, R. H., *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*, New York, Warner Book, 1982.

Schraeder, M. et Self, D. R., Enhancing the success of mergers and acquisitions: an organizational culture perspective, *Management Decision*, 41(5), pp. 511-522, 2003.

Sinek, S., *Start with Why: How Great Leaders Inspire Everyone to Take Action*, New York, Portfolio Trade, 2009.

Snyders, K., Présentation de l'ONSS, dans Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. et Kirsch, A., présentation à destination des

collaborateurs de l'inspection intégrée : Vers une inspection intégrée. Session d'information commune ONSS et Inspection Sociale, 2016.

Thomas, W. I. et Thomas, D. S., *The child in America: Behavior problems and programs*, New York, Johnson Reprint Corporation, 1928.

## TABLE DES MATIERES

**VERS UNE INSPECTION SOCIALE UNIQUE : UNE QUESTION DE CULTURE ?**

<b>INTRODUCTION</b>	261
<hr/>	
<b>1. LE MODELE DES 7S</b>	263
1.1. SITUATION DU MODELE DANS LES SCIENCES ORGANISATIONNELLES . . . . .	263
1.2. UN EQUILIBRE ENTRE HARDWARE ET SOFTWARE DANS LES ORGANISATIONS . . . . .	264
<b>2. UNE REFORME DESEQUILIBREE ?</b>	266
<hr/>	
<b>3. PLUS D'ATTENTION POUR LE COTE « DOUX » DE L'ORGANISATION</b>	268
3.1. VALEURS PARTAGEES . . . . .	268
3.2. COLLABORATEURS ET COMPETENCES CLES. . . . .	270
3.3. STYLE DE GESTION . . . . .	273
<b>4. UNE MISE EN ŒUVRE PAR PHASES DES MESURES « 7S » A L'AIDE DU MODELE DE KOTTER</b>	274
<hr/>	
<b>CONCLUSIONS</b>	276
<hr/>	
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	278
<hr/>	