

Analyse de l'activité de dirigeants territoriaux

Congrès international AREF 2007 (Actualité de la Recherche en Education et en Formation)

Laurence Durat*

** Université de Haute-Alsace – CNAM Labo CRF EA 1410
BP 28
F-68790 MORSCHWILLER LE BAS
laurence.durat@uha.fr*

RÉSUMÉ. La communication porte sur l'analyse de l'activité dirigeants de la fonction publique territoriale et certains de leurs partenaires dans l'activité telle qu'elle a pu être analysée à partir d'observation in situ, de recueil de traces et de discours au cours d'un programme de recherche mené par la MRPP (CNAM) pour le compte du Réseau des Ecoles du Service Public (RESP). Elle montre en particulier les représentations des dirigeants quant à leur rôle ainsi que les singularités qui se développent dans leurs pratiques, notamment en fonction de leur expérience et/ou de leurs finalités propres. Un des usages possibles de cette recherche peut être la formation des dirigeants.

MOTS-CLÉS : analyse de l'activité, dirigeants, apprentissage en situation.

1. Cadre de la recherche présentée

Nous allons présenter ici quelques éléments de méthodologie et une partie des résultats d'une recherche d'analyse de l'activité menée au cours d'un programme de recherche portant sur l'activité des dirigeants, initiée et coordonnée conjointement par la Maison de la Recherche sur les Pratiques Professionnelles (MRPP-CNAM, Professeur Jean-Marie Barbier) et le Réseau des Ecoles de Service Public (RESP, Christian Chauvigné). L'intérêt et l'originalité de cette démarche est multiple : elle permet de se pencher sur l'activité réelle de dirigeants telle qu'elle peut être observée en situation (l'accès à ces dirigeants étant généralement délicat, et majoritairement réalisé sur le mode de l'entretien et non de l'observation), elle permet une visée comparatiste entre l'activité de dirigeants situés dans des contextes d'évolution différents (afin de déceler d'éventuels invariants et de cerner les spécificités de chaque terrain), et enfin elle a pour vocation d'interroger les pratiques de formation dans les écoles commanditaires. Nous nous centrerons dans cette communication sur l'enquête menée auprès de Directeurs Généraux des Services (DGS) de la fonction publique territoriale, dont nous avons été chef de projet.

La communication rendra compte de quelques résultats de l'enquête multi cas menée auprès de 8 terrains (des collectivités territoriales : grandes agglomérations, communautés de communes, conseil généraux, régionaux) de manière approfondie ainsi que d'un groupe témoin de 10 autres membres de direction générale (5 autres collectivités territoriales), par un croisement de plusieurs méthodologies : la présence et l'observation in situ (28 journées), le recueil de matériau discursif (66 entretiens auprès de 48 interlocuteurs, dont 25 membres de direction générale et 23 autres partenaires dans l'activité), l'observation de réunions et entretiens bilatéraux et enfin le recueil de traces (agendas, organigrammes, plans de répartition des services, comptes-rendus de réunions, projets de service, projets de mandat, etc.).

Si l'utilité de croiser observation, recueil de traces et recueil de discours nous est apparue très tôt, de même que la volonté d'assurer la pluridisciplinarité des équipes de chercheurs, d'autres choix méthodologiques ont été opérés chemin faisant, afin de se doter de nouvelles ressources d'intelligibilité de nos données. Notamment dès les premières rencontres avec nos interlocuteurs in situ, nous avons émis un doute sur la compréhension de l'activité des dirigeants seuls, alors même que ceux-ci sont pris dans des rapports sociaux qui déterminent une part de leur activité ; nous avons donc souhaité rencontrer leurs interlocuteurs directs, que nous nommons 'les partenaires' de l'activité des dirigeants chaque fois que cela a été possible avec l'accord des dirigeants : leurs collaborateurs (assistante, directeurs adjoints, chargés de mission), les directeurs de cabinet des élus, les élus eux-mêmes, les conjoints.

La pertinence du choix de ces interlocuteurs est apparue à travers le croisement de plusieurs sources : proximité organisationnelle (rattachement hiérarchique direct dans l'organigramme), proximité spatiale avec le dirigeant, proximité temporelle (qui rencontre le plus souvent le dirigeant) mais aussi la présence instituée dans le discours (relations identifiées par le dirigeant comme délicates, conflictuelles et nécessaires : les directeurs de cabinet par exemple) voire l'absence, dans ce qui est donné à voir de l'activité du dirigeant, mais néanmoins présence psychique dans les préoccupations des dirigeants (organisation familiale compensatrice de la grande disponibilité des dirigeants par exemple), des conjoints. La nécessité de rendre compte de cet ensemble plus vaste nous est apparue pour comprendre la complexité des échanges internes et la position des professionnels dans le processus ; La méthode de modélisation retenue n'est pas déductive (l'application d'un modèle théorique à un contexte particulier) mais hypothético-inductive, les hypothèses émergeant de la recherche et étant testées pour validation/invalidation au fur et à mesure de la progression de l'enquête et les grilles d'interprétation se composant au regard du matériau trouvé.

Afin de pouvoir procéder à des analyses comparées des contextes et des dirigeants, nous avons donc utilisé les mêmes modalités méthodologiques en recherchant le même type d'interlocuteurs sur chaque terrain ainsi que les mêmes traces d'activité et les mêmes situations d'observation autant que faire se peut :

- Recueil de discours :
 - Entretien préalable avec DGS
 - Entretiens collaborateurs proches (DGA, chargés de mission)
 - Entretien assistante
 - Entretien avec l' élu responsable de l'exécutif
 - Entretiens de clarification sur éléments recueillis avec DGS
 - Entretien avec conjoint (e)
 - Entretien avec le Directeur de Cabinet

- Recueil de traces et documents :
 - 1 mois d'agenda
 - CV du dirigeant
 - Organigramme
 - Fiche poste DGS/DG
 - Photos bureau DGS + bureau assistante
 - Plans répartition des services
 - supports de la circulation d'info interne

- Observation :
 - Réunion Direction générale
 - Réunion bilatérale DGS/DGA

- Réunion bilatérale chargée de mission/ autres collaborateurs
- Réunion de pilotage d'un dossier en direct
- Réunion en présence d'élus
- Circulation des personnes accédant au DGS
- Téléphone/mail : filtre/accès/réponse

Notre initiative d'exploiter les agendas ainsi que de retenir comme unités pertinentes la réunion de direction générale et les entretiens bilatéraux avec les collaborateurs proches sur le terrain de la fonction publique territoriale ont montré la richesse de tels matériaux et ont également été retenus comme éléments de recueil communs à toutes les études du programme de recherche.

2. La représentation de l'activité et de son rôle par le dirigeant

Nous ne pouvons donner un aperçu de l'ensemble des analyses concernant cette enquête, mais quelques points saillants peuvent néanmoins être évoqués¹. Nous aborderons notamment deux points : les représentations de l'activité et les représentations du rôle des dirigeants rencontrés.

2.1. La représentation de l'activité

Les dirigeants observés ont en commun de se faire une idée précise de l'activité qu'ils s'attendent à trouver dans des collectivités différentes où ils sont amenés à prendre leurs fonctions. La pratique de la révocation de l'équipe en place à chaque alternance politique s'étant généralisée depuis les années 90, la mobilité fait désormais partie intégrante de la gestion de la carrière des directeurs nommés sur emplois 'fonctionnels' (directeurs généraux des services et leurs adjoints). C'est un changement de cap très important au regard de l'histoire de la fonction publique territoriale qui vivait auparavant sur la représentation de la continuité du service public : « les élus passent, les fonctionnaires restent ».

Quelle que soit la collectivité territoriale, le flux de l'activité provient de 3 sources :

- à la fois des missions de service public qui lui sont assignées,

¹ Pour une présentation exhaustive, se référer au rapport de recherche remis au commanditaire INET-CNFPT, Laurence Durat, 187 pages.

- de l'actualité juridique et politique nationale et supranationale (intégration des normes, lois, décrets et incitations politiques de l'action publique),
- et du projet de mandat initié par l'équipe politique ;

De même, l'activité se déroule sur un territoire qui détermine en partie un certain nombre d'interventions, en raison de ses caractéristiques propres (historiques, géographiques, économiques, sociales), des problématiques de ce territoire, voire de la marge de manœuvre disponible (richesse-pauvreté du territoire par exemple) et par rapport aux interventions précédemment engagées (volonté des élus de s'inscrire dans la perpétuation de l'action ou de marquer une rupture). L'activité du dirigeant s'inscrit donc dans ce contexte de départ 'déjà là' dans lequel et à partir duquel il agira.

Pour les directeurs généraux des services, s'il conduisent des processus complexes, se déroulant sur des durées longues, nécessitant l'intervention de nombreux interlocuteurs internes et externes et faisant l'objet de différents types de transactions, ils décrivent pourtant l'activité comme relativement prévisible. Ce qui l'est moins en revanche, est la manière dont celle-ci est menée : quelle est la place des élus, leur degré d'implication, les relations que ceux-ci entretiennent avec les chefs de services et directeurs adjoints, comment se jouent les rapports entre les services, quelles sont les méthodes de travail des services, ce sont quelques unes des questions que se posent les DGS à leur arrivée.

2.2. La représentation du rôle

De cette représentation de l'activité découle les représentations du rôle qui présentent des points communs et des singularités individuelles.

Il y a par exemple une grande convergence sur le rôle du DGS quand il est brossé à grands traits : être garant des équilibres financiers, de la réalisation des projets, de la légalité, de la prise en compte de la demande politique ; ce qui signifie également que le DGS anticipe que l'évaluation de son action portera sur ces points et y accorde une attention toute particulière.

Ce que les dirigeants estiment unanimement central dans leur rôle est l'interface avec le chef de l'exécutif, Maire ou Président de conseil général ou régional. Là, évidemment, la question de la relation de personne à personne bouscule la prévisibilité de l'activité. Autant la compréhension mutuelle, la confiance voire la connivence apparaissent dans le discours des directeurs des services comme rendant l'activité possible, légitimant le DGS, autant la relation de travail est freinée, rendue difficile voire impossible si la relation entre dans des phases critiques. Le conflit, s'il n'est ni circonscrit, ni temporaire, est très coûteux sur le plan de l'action managériale. Les exemples recueillis se sont tous soldés par le départ 'volontaire' du DGS ou la décharge de fonction par l'autorité territoriale, on imagine donc aisément la violence de ces confrontations.

Cette donnée déterminante éclaire une grande part des comportements du DGS face au chef de l'exécutif politique. L'ensemble de la relation des deux hommes est donc placée sous haute surveillance : les manières de l'aborder, les précautions prises pour préserver la relation, la protection de l'élu face à ses adversaires et la façon même de porter à sa décision les différents projets sont anticipés, évalués, préparés, rien n'est laissé au hasard par le DGS, ni sur le fond, ni sur la forme.

Cependant, chaque dirigeant investit ce périmètre de l'activité à sa façon : on peut remarquer à cet égard que ces représentations produisent des méthodes relativement distinctes dans chacun des terrains observés. Entre autres, certains DGS rencontrés définissent leur rôle comme relevant de la stricte mise en œuvre et d'exécution de la commande politique, assorti d'un devoir d'alerte (sur la non faisabilité financière, juridique ou technique, sur les effets secondaires possibles) alors que d'autres revendiquent ouvertement un rôle de participation à la définition stratégique, à l'exercice d'une magistrature d'influence. Dans les faits, il nous semble que ces positions apparemment distinctes ne sont pas si éloignées l'une de l'autre dans l'activité effective du dirigeant et son action sur autrui.

3. Les stratégies mises en œuvre pour faire agir autrui

En réalité, l'activité des DGS consiste pour une part majoritaire à mettre en place les conditions pour faire agir ses différents partenaires dans l'activité. Ces stratégies mises en œuvre sont différentes mais nous semblent analogues sur un point : le travail constant de récupération de marge d'autonomie par les directeurs des services.

3.0. Le système de management

L'ensemble des directeurs des services observés a mis en place un fonctionnement du travail collectif fondé en deux mouvements : une réunion périodique de direction générale (hebdomadaire), càd de l'équipe des collaborateurs rattachés directement au DGS, doublée d'entretiens bilatéraux DGS-directeurs adjoints. Néanmoins, dans les faits, ce système présente de très grandes disparités selon la périodicité des rencontres bilatérales (DGS-collaborateurs) et le déroulement de ces rencontres. Pour illustration, dans un cas, la réunion de direction générale dure 3H30 et sont abordés tous les sujets de l'actualité de tous, avec des temps de présentation et de débat, dans un autre elle se déroule en 1 heure et ne sont mis en commun que les sujets qui appellent un traitement collectif par leur transversalité, les autres points étant abordés dans les entretiens deux à deux, plus longs et approfondis. On le voit, les conditions du travail collectif et individuel qui découlent de ces deux processus sont assez différentes, traduisent des conceptions divergentes à la fois de l'activité et du rôle de chacun et produisent des effets distincts.

3.1. La nature des interventions

Lors de l'observation en situation de réunion et d'entretien, nous avons relevé ce que le dirigeant tente de mettre en œuvre à travers ses interventions. Nous avons retrouvé des interventions de même nature auprès de l'ensemble des dirigeants, c'est pourquoi nous avons reconstituées celles-ci, noté les traces observables de ces interventions ainsi que les résultats attendus (d'après nous) par les dirigeants.

Lors des temps de travail collectif, un certain nombre d'interventions visent la **désignation du périmètre de l'activité** des collaborateurs du dirigeant. Dans ces interventions le dirigeant fait particulièrement des propositions à ses collaborateurs, à des fins d'influence de leur activité, propositions qui seront reprises, débattues, contestées éventuellement par ceux-ci. Ces interventions ont été observées auprès de l'ensemble des dirigeants, chacun avec sa manière propre : explicitement ou plus indirectement, avec force ou parfois sur le mode de la suggestion.

Elles sont de quatre ordres : propositions d'identification, d'interprétation, d'orientation ou de mise en relation de différents objets de l'activité entre eux. Ce ne sont pas les interactions les plus fréquentes quantitativement, mais elles paraissent déterminantes, puisqu'elles font l'objet d'approfondissements, de questions, en tout cas de développement ultérieur dans les séances collectives.

	Nature de l'intervention	Traces observables	Résultats
DESIGNATION DU PERIMETRE DE L'ACTIVITE A ENTREPRENDRE	IDENTIFICATION	Formulation	Entrée/sortie de situation-problème dans le cadre de l'activité
	INTERPRETATION	Qualification ou requalification	Offre de signification aux partenaires
	ORIENTATION	Enonciation de critères (centralité, sensibilité, priorité)	Hiérarchisation, catégorisation de l'activité
		Enonciation de finalités	
MISE EN RELATION DES OBJETS	Liens établis avec autres situations-problèmes ou partenaires	Recomposition d'une cohérence propre à l'entité	

Les interventions d'identification visent à se positionner au regard d'une situation émergente : est-elle du ressort de la collectivité, de la DG, ou est-elle à réorienter. ;

Les interventions d'interprétation visent à offrir aux partenaires des significations en qualifiant ou requalifiant les situations et les problèmes à traiter ; *Les interventions d'orientation* permettent de hiérarchiser les activités par l'énonciation de critères de catégorisation et proposent des directions ou des finalités de l'action à poursuivre selon le dirigeant ; *Les interventions de mise en relation des objets* ont pour effets de recomposer une cohérence entre des objets auparavant distincts dans l'activité et de susciter un décentrement du regard vers un niveau plus transversal de l'activité.

Les interventions portant sur **le traitement de l'activité** sont les plus nombreuses :

DEFINITION DES MODES DE TRAITEMENT DE L'ACTIVITE	MODULATION DE LA TEMPORALITE	Planification	Détermination du rythme de l'action
		Temporisation	
		Accélération	
		Séquencement des actions	
	ATTRIBUTION	Interpellation collaborateurs	Engagement des acteurs
		Distribution des tâches	
	OFFRE ET DEMANDE D'INFORMATION, DE PARTICIPATION	Echange d'information	Enrichissement et contextualisation de la situation- problème
		Appel à idées, propositions, besoins, opinions, critiques	
	COMMUNICATION	Choix de communiquer et type de communication	Préparation de la réception des actions
		Choix intervenants	
Architecture prise de parole			
Mise en scène			
MODALITES DE L'ACTION	Choix des méthodes	Adaptation des méthodes aux enjeux	

Les interventions de modulation de la temporalité visent à se déterminer le rythme de l'action ; *Les interventions d'attribution* visent à engager les partenaires dans l'action par leur interpellation et la distribution des tâches à accomplir ; *Les interventions d'offre et demande d'information ou de participation* permettent la contextualisation des activités par l'échange ; *Les interventions de communication* visent à préparer la réception des actions par une attention portée à la forme, au contenu et au séquencement des actions ; *Les interventions sur les modalités de*

l'action ont pour objectif de choisir les méthodes les plus adaptées aux enjeux et de les faire évoluer au fur et à mesure du déroulement du processus.

Les interventions qui visent à **définir les attentes** quant à l'activité de l'équipe dirigeante se font sous la forme d'une évaluation à la fois rétrospective (classique) mais aussi prospective (en envisageant les conséquences des actions à venir).

Les traces observables lors des entretiens et réunions portent sur l'anticipation des effets, la vérification et le contrôle des tâches, la mesure des écarts entre ce qui est attendu et réalisé sur le plan des résultats et des processus (ce qui est logique en fonction de ce que nous venons de voir au paragraphe), la validation et l'invalidation à la fois des tâches et des personnes. Les résultats escomptés par ces interventions sont la signification et/ou le rappel des normes, attentes et critères d'évaluation de l'activité tels qu'en vigueur dans le contexte, relayés par le DGS ou émis par le DGS lui-même. Le risque semble un des éléments organisateurs de l'activité, sa prise en compte suscitant stratégies d'évitement, précautions, en un mot générant des activités de gestion préventive de ces risques.

DEFINITION DES ATTENTES	EVALUATION PROSPECTIVE ET RETROSPECTIVE	Anticipation des effets	Signification/rappel des normes, attentes et critères d'évaluation de l'activité
		Vérification - contrôle	
		Mesure écarts résultats/processus Rappel consignes	
		Validation (accord - soutien)	
		Invalidation (alerte- recadrage)	

Enfin **l'organisation des interactions** fait partie des interventions relevés, cette fonction de délimitation du cadre et de la forme des interactions est observable en réunion, mais nous ne l'aborderons pas dans cette communication.

4. Conclusion

Partant des objectifs qui sont les siens, déterminés par leurs partenaires dans l'activité et particulièrement l'exécutif politique pour ce qui est de la prescription d'action, les directeurs généraux initient toute une série d'opérations qui concourent à dégager une marge d'autonomie pour agir. Le but premier du DG étant la satisfaction de ses prescripteurs, il est garant de la réalisation des projets de mandat

des élus, projets pour lesquels il doit mobiliser l'administration qu'il dirige. Dans cette optique, son activité va consister à s'organiser pour planifier les actions prévues mais aussi pour gérer l'imprévu, l'actualité de la collectivité territoriale qui fait nécessairement irruption dans le flux courant de l'activité.

Ces interventions renvoient à la sphère administrative, le travail du DG va à partir de celles-ci requestionner les élus. Tout ceci s'apparente probablement à un processus classique de gestion de projet. Mais précisons une étape particulièrement significative : avant la planification des actions, et au moment de la mise en question des objectifs et des enjeux, tout un processus est nécessaire entre la demande politique initiale et les actions qui seront réellement mises en œuvre. La demande politique en effet va nécessiter un travail majeur par les services, afin d'apporter des compléments d'informations ou un éclairage neuf aux élus, qui procéderont ensuite à des arbitrages entre projets et produiront la décision politique qui sera le point de départ du plan d'action, décliné en objectifs (stratégiques, intermédiaires et opérationnels) puis programmés financièrement et temporellement. Ce travail que nous avons nommé de 'réinterrogation' du projet, est mené avec l'équipe de direction générale.

Ce processus de réinterrogation aboutit à des modifications substantielles des projets initiaux et passe pourtant quasiment inaperçu au regard des dispositifs de management plus classiques mis en œuvre, peu accessible et peu décrit par les DG eux-mêmes alors qu'il révèle une intelligence de la situation et qu'il semble toucher au noyau dur des compétences détenues par les DGS. De ce travail sur les projets, se dégagera un objet nouveau, questionné, repositionné, reconfiguré, mis en perspective par rapport à l'espace (du territoire, des autres objets de décision et des autres territoires) et au temps (passé, présent et futur), sur lequel portera la décision des élus.

Ainsi l'activité du DG porte autant sur l'organisation des moyens de production les services attendus, que sur le périmètre et la nature de cette activité (il participe à sa redéfinition en cours d'action et ne se contente pas de la réaliser) et sur la préservation de ses relations avec les partenaires de son activité. Ce faisant, il veille constamment à préserver sa légitimité managériale aux yeux des services comme à ceux de l'équipe politique, ce qui relève d'une grande vigilance aussi bien aux actions mises en œuvre qu'à leurs conditions d'émergence (méthodes, temporalité) et à leurs effets (rapports de place, communication).

Bibliographie

- Ouvrages

BARBIER J-M, coord. (2004) *Les savoirs d'action, une mise en mots des compétences ?* L'Harmattan, Paris.

BARBIER J-M, coord. (1996) *Situations de travail et formation*, L'Harmattan, Paris.

PERSAIS E. (2001) *Le caractère stratégique des compétences relationnelles*, Actes de la XIème conférence de l'AIMS.

LE BOTERF, G. (1994) *De la compétence : essai sur un attracteur étrange*. Editions d'organisation, Paris.

SAINT ARNAUD Y. (1992) *Connaître par l'action*, Les Presses Universitaires de Montréal, Montréal, Canada.

SONNTAG Michel (1974) *Développer et intégrer la Formation en Entreprises*, Editions Liaisons, Rueil-Malmaison.

- Chapitres d'ouvrages

TERSSAC G. (1996) « Savoirs, compétences et travail », *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, J.-M. Barbier (dir.), PUF, Paris.

VERGNAUD G. (1996) « Au fond de l'action, la conceptualisation », *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, J.-M. Barbier (dir.), PUF, Paris.

- Thèses et rapport de recherches

DURAT L. (2003) *La prise de décision dans la formation des dirigeants ; Thèse de sciences de l'éducation, Université de Strasbourg I.*

DURAT L. (2007), *L'activité des dirigeants de la fonction publique territoriale ; Rapport de recherches MRPP-CNAM, commanditaire : INET-CNFPT.*

- Articles

BARBIER Jean-Marie « L'analyse de l'activité. Approches situées », *Recherche et Formation*, n° 42, 2003.

TANGUY L. (1996), « Les usages sociaux de la notion de compétence », *Sciences Humaines*, Hors série n°12, février mars.