

# CONSTRUIRE SA PLACE ET ORIENTER UN COLLECTIF EN CONTEXTE TERRITORIAL

RÉALITÉS MÉCONNUES

Cet article porte sur l'analyse de l'activité de dirigeants territoriaux en vue de la définition d'une offre de formation adaptée. Il permet de se pencher sur l'activité réelle (et non prescrite) des dirigeants telle qu'elle peut être observée en situation dans leurs interactions quotidiennes, avec leurs collaborateurs et leurs divers partenaires dans l'activité. Il propose une modélisation de l'activité managériale et des actes de direction, montre l'élaboration cognitive de la situation et la construction d'un diagnostic permettant d'organiser l'action. Cette recherche permet d'enrichir la connaissance des processus de direction, en montrant des pratiques plus complexes que ne le laisseraient à penser les théories rationnelles de la décision (encore largement enseignées aujourd'hui) et permet d'alimenter les débats sur les compétences des dirigeants, ainsi que sur les dispositifs de formation au management à mettre en œuvre.

Par **Laurence DURAT\***

**D**e nombreux travaux en sciences de gestion ont été réalisés sur le dirigeant au niveau des caractéristiques de son travail et, en particulier, de ses activités quotidiennes (MINTZBERG, 1971, 1975, 1990 ; KOTTER, 1983), de ses rôles (MINTZBERG, 1996 ; ROMELAER, 1996 ; CALVO-RYBA, 2004 ; DELPEUCH et LAUVERGEON, 1988), du processus de prise de décision (BARNARD, 1956 ; ISENBERG, 1984 ; HANNAWAY, 1989), du style de direction (BLAKE et MOUTON, 1969 ; LICKERT, 1974 ; TANNENBAUM et SCHMIDT, 1973) ou encore des comportements stratégiques individuels (PIGÉ, 1998 ; SCHLEIFER et VISHNY, 1989). Dans leur majo-

rité, ces travaux se focalisent sur les dirigeants du privé et comportent de nombreuses prescriptions. Ainsi, on s'y attache beaucoup à ce que les dirigeants « doivent ou devraient faire », mais beaucoup moins à ce qu'ils font réellement et aux conséquences que ces actes produisent sur un collectif. L'activité des dirigeants est pourtant essentiellement dirigée vers les autres, les différents partenaires de l'activité (notamment les équipes de direction en charge des destinées des organisations) et l'étude. La rareté de la produc-

\* Professeur Associé délégué à la recherche, Université Paris-Est, IRG, ESIEE Management.

tion scientifique concernant la dimension collective de la dirigeance s'explique aisément par la grande difficulté d'accès aux traces d'activité des équipes de direction et des méthodologies à mettre en œuvre pour produire un matériau scientifiquement exploitable. La tradition d'analyse du travail reprend, précisément, cet objectif.

La spécificité de notre démarche est triple. Tout d'abord, la production de travaux scientifiques portant sur les dirigeants de la sphère publique s'est surtout attachée aux dirigeants de l'État (CHARREAUX, 1996 ; BOZEMAN, 1987) ou des universités (MARCH, 1958 ; HANNAWAY, 1989) ; les dirigeants de la fonction publique territoriale restant peu étudiés (LAMARZELLE, 1997 ; ROUBIEU, 1999 ; LE SAOUT, 2008), une étude sur l'activité réelle de cette population permet ainsi d'enrichir le champ des recherches. L'intérêt de ces questions nous semble manifeste, des points de vue du management et de l'ampleur des effets de ces décisions émanant du sommet hiérarchique sur l'activité d'une organisation tout entière. L'attention portée à la formation des dirigeants rend cette orientation de plus en plus nécessaire ; en effet, ce sont bien les individus qui transforment leurs compétences par des apprentissages formels ou informels et par des expériences. Le processus d'acquisition de ces compétences (celles-ci n'étant pas innées) mérite donc toute notre attention.

Ensuite, en mobilisant une approche par l'activité, nous nous écartons des chemins empruntés traditionnellement en gestion des ressources humaines pour appréhender la situation des dirigeants. L'approche par l'analyse de l'activité semble d'autant plus pertinente que, si l'on dispose de fiches de postes ou de référentiels métiers des fonctions dirigeantes, ceux-ci restent descriptifs et n'éclairent pas la manière dont les professionnels déploient et articulent les compétences en situation. Enrichir une vision classique et normative du manager (en tant qu'acteur nécessairement rationnel et stratégique) nous semble une voie intéressante pour les questions de formation au management et nous souhaitons nous pencher ici sur la question de l'élaboration des actes de direction pour en montrer la densité sur le plan social et cognitif, en analysant le type d'intervention que le dirigeant produit pour agir sur autrui.

Enfin, par le recours à une méthodologie qualitative prenant en compte l'analyse des traces de l'activité (messagerie, agenda, organigrammes, configuration des espaces), l'observation en situation de travail et les discours sur l'activité (des entretiens, bien sûr, avec le dirigeant, mais aussi avec son entourage), nous souhaitons permettre une compréhension fine des interactions déterminantes dans l'acte de diriger.

Dans le contexte des collectivités territoriales, qu'est-ce que diriger, en quoi consiste l'activité de direction et comment les dirigeants territoriaux construisent-ils leur activité ? En regard de ces enjeux, cette recherche

permet de se pencher sur l'activité réelle des dirigeants telle qu'elle peut être observée en situation ; elle propose une modélisation de l'activité managériale et des modes opératoires disponibles, afin de participer au débat sur l'identité managériale et sur les dispositifs de formation au management.

## LE CADRE THÉORIQUE DE NOTRE RECHERCHE

Cette perspective a conduit le Réseau des Écoles de Service Public (RESP) à envisager un programme de recherche ayant pour but d'analyser l'activité de dirigeants de la sphère publique (centres hospitaliers, collectivités territoriales, directions départementales/régionales du travail, secteur de l'économie sociale) avec une visée comparatiste. Nous mobiliserons ici des perspectives issues de disciplines connexes aux sciences de gestion (comme la psychologie du travail, dont s'inspire le cadre théorique mobilisé, issu à la fois de la tradition d'analyse du travail de l'ergonomie française et de certains travaux sur la formation des adultes).

### L'approche managériale

Mintzberg a été le premier à s'intéresser à ce que les dirigeants font réellement ; son approche, descriptive, marque une rupture avec le courant normatif initié par Fayol (les fonctions à assumer et les principes à respecter). D'emblée, ses travaux montrent à quel point l'activité des dirigeants est tournée vers les autres, puisque ces dirigeants travaillent rarement seuls (70% de leur temps est passé avec autrui) et que leur activité est en grande partie constituée d'interactions verbales avec de nombreux acteurs internes et externes. Il a également montré la fragmentation, la variété, la brièveté et la discontinuité des activités des managers qu'il a observés.

Sur la base de ses observations (1973-1984), Mintzberg distingue ainsi dix rôles regroupés en trois catégories : les rôles caractérisés par la collecte, la maîtrise et la transmission de l'information (observateur, diffuseur, porte-parole), les rôles caractérisés par la relation à autrui (rôle de symbole, rôle de relations, rôle de leader), les rôles caractérisés par la prise de décision (entrepreneur, régulateur, répartiteur de ressources et négociateur). Dans ce même courant descriptif, Delpuech et Lauvergeon (1988) ont distingué la sphère rituelle, la sphère des remontées liées au rôle hiérarchique et la sphère de créativité. Barabel et Meier (2007) ont renforcé ce constat en pointant des activités managériales fortement orientées vers autrui et vers l'action, et caractérisées par une grande autonomie d'organisation du temps de travail que contrebalancent non seulement un contrôle *ex post* des résultats, mais aussi les

tensions, les conflits, les rôles antagonistes et les pressions des multiples parties prenantes.

Tout en notant l'importance de la relation à autrui, ces travaux ne se sont pas donné pour objet d'analyser les formes et impacts de ces interactions entre les dirigeants et leurs collaborateurs respectifs. Les activités des dirigeants en tant que membres de groupes au sein d'organisations très structurées n'ont fait l'objet que de très rares recherches, essentiellement sous l'angle de la performance des firmes (BENNETT et ANTHONY, en 2001 ; BAUMARD, 2002) ou sous celui de la formation de la décision stratégique (LAURIOL, 1995).

Dans le secteur public, les travaux portant sur les dirigeants territoriaux (LAMARZELLE, 1997 ; ROUBIEU, 1999 et LE SAOUT, 2008) s'intéressent au jeu politico-administratif et à la collaboration délicate entre élus et dirigeants, dont ils relèvent l'ambiguïté.

C'est la raison pour laquelle il nous a semblé opportun d'aborder l'activité des dirigeants sous l'angle de l'analyse de leur travail au sein de leur équipe, en essayant de comprendre la manière dont s'élaborent les actes de direction, ce qui les fonde et ce qui leur permet d'exercer une influence sur l'activité d'autrui.

### L'analyse du travail

Le cadre théorique de l'analyse du travail en vue de la formation (LEPLAT, 1997 ; DE MONTMOLLIN, 1984) nous paraît adapté, car il permet d'aborder les liens entre acteurs et situation, ainsi que la dimension collective de l'activité. La psychologie du travail (OMBREDANE et FAVERGE, 1955 ; LEPLAT, 1997 ; WISNER, 1995 ; DE MONTMOLLIN, 1994), ainsi que l'école russe (LÉONTIEV, GALPÉRINE, OCHANINE) se sont intéressées à la dimension cognitive de l'activité professionnelle, et l'ergonomie de tradition française a fourni les outils méthodologiques de l'analyse du travail. Partant du constat maintes fois renouvelé que le travail réel ne se réduit pas à la prescription, mais déborde toujours de la tâche et que celle-ci comporte sa propre structure cognitive, les ergonomes ont mis au jour les stratégies et les compromis opératoires réellement activés par les opérateurs pour réaliser leur travail. De Montmollin (1994) pose l'hypothèse que les savoirs sont non pas juxtaposés (comme un catalogue de réponses stéréotypées), mais organisés afin de dégager des régularités ; « l'intelligence de la tâche » serait donc au fondement de l'ergonomie cognitive. C'est cette organisation que nous avons cherché à distinguer en observant les Directeurs généraux des Services (DGS) placés à la tête de grandes collectivités territoriales.

Pour ce faire, nous ne considérerons qu'une partie de l'activité des DGS, celle qui se déroule dans l'interactivité avec leurs collaborateurs (en particulier l'équipe de direction), bien que cette activité soit fortement empreinte de la prise en compte de demandes émanant d'autres acteurs.

## MÉTHODOLOGIE ET CONTEXTE

### Modes d'investigation et échantillon

Pour notre terrain d'étude, nous avons opté pour une stratégie de recherche qualitative. Pour chaque dirigeant des douze collectivités territoriales étudiées (deux régions, un département de plus de 900 000 habitants et un autre de moins de 900 000 habitants, trois grandes communautés d'agglomérations (de plus de 150 000 habitants), deux grandes communes (de plus de 150 000 habitants) et trois communes moyennes (comptant entre 35 000 et 65 000 habitants), il s'est agi de développer plusieurs axes de recueil de données portant sur :

- le contexte organisationnel et l'exercice de l'activité du dirigeant dans leurs évolutions (nature des activités, éléments de prescription de tâches...),
- la trajectoire du dirigeant (expérience, choix de carrière, incidents de parcours...),
- les représentations du dirigeant relatives à son activité (ce qu'il dit faire/ce qu'il a à faire/ce qu'il a fait ; le sens de son activité),
- l'exercice effectif de l'activité (description exhaustive et de proximité, description distanciée),
- l'identification des actes de direction par le dirigeant et le chercheur (unités pertinentes).

L'observation, le recueil de traces (CV, fiches de postes, organigrammes) et de discours (entretiens semi-directifs et entretiens de retour sur activité) se sont déroulés, dans la plupart des cas, sur une semaine (et au minimum sur deux journées consécutives).

Un groupe de vingt-cinq dirigeants observés (DGS/DGA) et un autre de vingt-trois partenaires de leur activité (élus, cabinets, chargés de mission, secrétaires et conjoints, quand cela a été possible) ont été les objets de l'enquête ; le groupe des dirigeants se décline en quinze dirigeants cœurs de cible de la recherche, et dix membres de direction générale supplémentaires, rencontrés sur leur lieu d'exercice essentiellement pour des entretiens (groupe témoin en vue de la vérification des hypothèses dégagées lors de l'observation longue intéressant les quinze premiers). L'observation participante a été menée par « filature de l'acteur » en recherchant sur chaque terrain : le traitement des informations entrantes, le type d'interactions entre acteurs, le type d'interventions du dirigeant dans son activité propre, dans les modalités d'organisation de son agenda, dans les réunions de l'équipe de direction et dans les entretiens bilatéraux avec ses collaborateurs.

Pour l'ensemble du recueil par entretiens (soixante-six entretiens) et observations (vingt-huit journées d'observation *in situ*), les investigations de l'enquête ont porté sur vingt réunions, parmi lesquelles la réunion de la direction générale est apparue comme un temps

fort du management : des réunions bilatérales, des réunions de pilotage de projet, d'encadrement ou de cadrage avec les élus. Les données recherchées sur tous les terrains ont été mises en perspective par triangulation des trois types de sources : l'interprétation proposée par les dirigeants eux-mêmes sur leur pratique, le recueil de traces et de documents et, enfin, l'observation.

ral des services, faisant varier le système de délégation en vigueur en fonction des attentes de chacun et de la confiance établie (DURAT, 2007b).

La présence des élus est prévue par le système démocratique pour veiller aux destinées des politiques publiques locales ; cette légitimité électorale est d'ailleurs largement brandie par les élus dans les conflits avec les fonctionnaires. Si les fonctionnaires « font



« La première condition spécifique au champ territorial est liée aux acteurs en présence. Les collectivités territoriales ont la particularité d'être des espaces d'activités investis par des partenaires très divers, dont les intérêts et les logiques ne se superposent pas nécessairement. » *«Le conseil municipal d'Escargoville», caricature d'Edmond Lavrate (1829-1888).*

### Diriger en contexte territorial

La première condition spécifique au champ territorial est liée aux acteurs en présence. Les collectivités territoriales ont la particularité d'être des espaces d'activités investis par des partenaires très divers, dont les intérêts et les logiques ne se superposent pas nécessairement. Il y a, d'une part, la sphère politique, représentée par les élus de la commune, du conseil général ou du conseil régional, qui ont la responsabilité des orientations de la collectivité considérée dans le cadre strict des attributions fixées par le législateur et, d'autre part, la sphère administrative, composée des fonctionnaires de la collectivité concernée, qui mettent en œuvre les directives des élus. Cette collaboration est assez complexe dans les faits, les interventions des uns et des autres se présentant comme très entremêlées. Le partage des rôles entre élus et dirigeants territoriaux dépend dans une large mesure des relations qui s'établissent entre le chef de l'exécutif et le directeur générale

avec » cette donnée, l'acceptation n'en est pas aisée pour autant dans tous les cas de figure : d'autres rationalités, ne recouvrant pas nécessairement les intérêts des élus, sont portées par les professionnels (par exemple, sur la manière de conduire un projet, sur la qualité des travaux à mener, sur la notion d'intérêt général). Cela est très prégnant auprès des personnels non mobiles (« les élus passent, les fonctionnaires restent »).

La troisième condition spécifique de l'activité des dirigeants est assez récente : depuis 1995, les élus entrants procèdent au remplacement quasi systématique du DGS installé par l'équipe politique précédente. L'horizon temporel de l'action du DGS est donc en moyenne de quatre ans, après quoi la mobilité est souvent de mise. Si c'est là une reconnaissance de l'importance stratégique du DGS, cela lui dénie aussi une neutralité qui a été longtemps évidente, ce qui renouvelle l'identité professionnelle perçue des dirigeants. Cela induit aussi des contraintes d'action particu-

lières : méfiance et suspicion réciproques sont le lot commun des débuts de mandat, les politiques doutant de la loyauté des fonctionnaires, et ceux-ci appréhendant l'irréalisme des nouveaux entrants. La constitution et le renforcement d'une cohérence de l'équipe de direction, ainsi que l'établissement de relations de travail avec les élus, sont donc des activités essentielles du dirigeant d'une collectivité territoriale.

## LES RÉSULTATS

Conformément à notre projet, nous ne cherchons pas ici à répertorier des rôles, mais à comprendre la manière dont les actes de direction se présentent et s'articulent entre eux pour produire leurs effets.

### Déterminer la zone d'intervention

Une des constatations faites a été qu'avant même d'agir sur les processus en cours, les dirigeants cherchent à déterminer le périmètre sur lequel portera leur activité : sur quoi agiront-ils, sur quels projets leur action est-elle recevable et leur intervention légitime ? Les sollicitations (que le dirigeant reçoit directement, ou par l'entremise de ses adjoints) sont sélectionnées, hiérarchisées.

Il donne une réponse qui permet le traitement de la sollicitation par d'autres. « La DG, c'est une gare de triage : il est vital d'éviter l'embolie ; donc, j'essaie de rediriger rapidement ce qui peut être traité ailleurs »,

indique ainsi le DGS d'une commune, ces propos étant corroborés sur tous les terrains. De même, dans les temps collectifs, le dirigeant opère une délimitation du périmètre d'intervention de l'activité de l'équipe de direction.

Des interventions qui peuvent apparaître minimes, sont en fait déterminantes, car elles visent la désignation du périmètre de l'activité des collaborateurs du dirigeant. Les dirigeants construisent donc leur rapport à la situation dès ces premières actions de délimitation de leur zone d'intervention. Dans ces interventions, le dirigeant fait des propositions à ses collaborateurs. Lors des réunions de direction générale consacrées à des thèmes nouveaux et à des projets en cours, les discussions portent sur différentes finalités : identification des situations, proposition d'interprétations, orientation et interrelations des objets entre eux (voir le tableau 1). Les critères qui président à cette opération de tri et de hiérarchisation sont ceux de la centralité, et/ou de la sensibilité (LAUDE *et al.*, 2008), et/ou de la priorité du dossier ou du projet.

Les interventions d'identification visent à se positionner en regard d'une situation émergente : celle-ci est-elle du ressort de la collectivité, de la DG, ou est-elle à réorienter ? Bien entendu, en arrière-fond perdure la question des limites de la légitimité à agir du dirigeant aux yeux des autres partenaires présents dans l'activité (cabinet, politiques, autres cadres territoriaux). Les interventions d'interprétation visent à offrir aux partenaires des significations en qualifiant (ou en requalifiant) les situations et les problèmes à traiter. Les interventions d'orientation permettent de hiérarchiser

<sup>d</sup> Interventions	Traces observables	Résultats	Exemples
IDENTIFICATION	Formulation	Entrée/sortie de situation-problème dans le cadre de l'activité	<i>Il y a la question de l'affaire S, on s'en saisit ou pas ?</i>
INTERPRÉTATION	Qualification ou requalification	Offre de signification aux partenaires	<i>C'est un exercice de gestion de projet./C'est une lutte fratricide, chacun veut se distinguer.</i>
ORIENTATION	Énonciation de critères (centralité, sensibilité, priorité)	Hiérarchisation, catégorisation de l'activité	<i>Sur ce dossier, moins de personnes gravitent et mieux on se porte. C'est un dossier sensible. La principale difficulté est d'ordre juridique.</i>
	Énonciation des priorités		<i>Dans cette histoire, ce que je souhaite, c'est qu'on regagne un peu de marge de manœuvre vis-à-vis des F.</i>
MISE EN RELATION DES OBJETS	Liens établis avec d'autres situations-problèmes ou partenaires	Recomposition d'une cohérence propre à l'entité	<i>Je vous rappelle qu'en 98 nous avons eu des ennuis sur d'autres actes./Attendez, vous travaillez tout seul ! Je veux un groupe de travail là-dessus !</i>

Tableau 1 : désignation du périmètre de l'activité

les activités par l'énonciation de critères de catégorisation et proposent des directions (ou des finalités) pour l'action à poursuivre, selon le dirigeant. Les interventions de mise en relation des objets ont pour effet 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.

Ces interventions visant à transformer les représentations sur le périmètre de l'action revêtent pour le dirigeant un intérêt d'autant plus grand que son action s'adresse à des partenaires multiples et se réfère à des logiques irréductibles, et qu'il est dans un processus de recherche constante de légitimité propre (DURAT, 2007). Les offres de significations exprimées par le dirigeant lors de ses interactions se caractérisent par une forte cohérence interne formant une culture de l'action.

Le dirigeant participe à l'élaboration de la situation, en s'appuyant sur ses engagements et expériences antérieurs et sur leur mémoire des expériences auxquelles il se réfère dans son discours. Par ces actes, il se réapproprie la capacité de désigner son territoire, de dire ce qui est, ou non, de son ressort.

des jugements qui soient clairs et acceptables et permettent l'évaluation des résultats de l'action ; elles ressortissent à un besoin de point de référence stabilisé permettant de légitimer les pratiques et de stratégies privilégiées, parce que fondées sur la possibilité de la réussite de l'action (heuristiques d'ancrage : NADISIC, 2008).

Les représentations finalisantes énoncées concernent la conduite des actions elles-mêmes ; elles aboutissent notamment à des images anticipatrices et rétrospectives relatives aux objectifs, aux projets, aux évaluations. Nous trouvons les interventions de définition des attentes quant à l'activité produite par l'équipe dirigeante sous la forme d'une image de l'évaluation sans cesse répétée (en envisageant les conséquences des actions à venir). Les traces recueillies au cours des entretiens et des réunions concernent l'anticipation des effets, la vérification et le contrôle des tâches, la mesure des écarts entre l'attendu et le réalisé sur le plan des résultats et des processus, ainsi que la validation (ou l'invalidation) tant des tâches que des personnes. Ces traces mettent en place les critères de pilotage de l'action, ou elles les réaffirment. Si ces interventions se retrouvent chez tous les dirigeants

<b>Interventions</b>	<b>Traces observables</b>	<b>Résultats escomptés</b>	<b>Exemples</b>
ÉVALUATION PROSPECTIVE ET RÉTROSPECTIVE	Anticipation des effets	Signification / rappel des normes, attentes et critères d'évaluation de l'activité	<i>Attention, ils vont se braquer sur ce point. / L'expérience de la 1<sup>re</sup> ligne : à vouloir brûler les étapes, on a débouché sur l'annulation du DVP.</i>
	Vérification - Contrôle		<i>On en est où du GIP ?</i>
	Mesure écarts résultats/ processus Rappel consignes		<i>Que les choses soient claires, il faut que l'on se tienne à ce qui a été défini.</i>
	Validation (accord - soutien)		<i>OK, on confirme notre orientation.</i>
	Invalidation (alerte - recadrage)		<i>Je ne suis pas d'accord avec ton analyse. / Est-ce que X tient la route sur ce thème ?</i>

Tableau 2 : Définition des attentes

#### Définition des attentes et des normes

L'ajustement et le pilotage de l'activité d'interprétation par le DGS ont pour finalité d'agir sur les représentations de ses collaborateurs, en termes de buts à atteindre. Nous avons observé que cela se traduit par l'énonciation de critères sur lesquels leur action sera évaluée, de normes valables dans leur espace d'activité. Les transactions portant sur ces normes et sur ces attentes visent à faire reconnaître par les partenaires des valeurs « défendables » à des fins d'élaboration de jugements sur une situation donnée,

observés, le choix des attentes est, quant à lui, adapté aux contextes spécifiques.

La gestion du risque potentiel (juridique, financier et/ou politique) des retombées de l'action revient fréquemment comme l'une des préoccupations majeures des dirigeants de la fonction publique territoriale. Dans les discours énoncés, l'intention de sécuriser les processus de production de l'action est quasi permanente, comme en témoigne ce verbatim : « Je veux apporter au Maire une rose sans épines », comme l'est, conséquemment, la mise en scène de la maîtrise et du contrôle qu'exercerait le dirigeant sur la collectivité : « Je veux donner l'image



d'une administration stable », ou bien encore : « Les réunions avec le Président, ce n'est jamais en *live* et en vrac [...] ; la non-préparation n'est pas pensable ». Les

images anticipatrices sont donc doublement adressées aux politiques et aux collaborateurs en charge de la conduite de l'action.

<b>Interventions</b>	<b>Traces observables</b>	<b>Résultats escomptés</b>	<b>Exemples</b>
MODULATION DE LA TEMPORALITÉ	Planification	Détermination du rythme de l'action	<i>Du fait qu'on a une consultation avec l'avocat à remettre fin août, on prépare le calendrier.</i>
	Temporisation		<i>On ajourne le rapport, la ville tergiverse un peu.</i>
	Accélération		<i>On lui avait dit octobre. / Il y a des solutions à trouver pour raccourcir les délais.</i>
	Séquencement des actions		<i>On identifie les concours des communes, on caractérise juridiquement, on demande l'avis du Président et on y va.</i>
	Durée des actions		<i>Il faut maintenir une semaine, quitte à se voir après.</i>
ATTRIBUTION	Interpellation collaborateurs	Engagement des acteurs	<i>Est-ce que tu as réussi à savoir pour la cotisation retraite ?</i>
	Distribution des tâches		<i>N'y a-t-il pas la possibilité de déléguer à d'autres personnes, car A et moi avons beaucoup de signatures ?</i>
OFFRE ET DEMANDE D'INFORMATION, DE PARTICIPATION	Échange d'information	Enrichissement et contextualisation de la situation-problème	<i>J'ai cru comprendre qu'ils s'apprêtent à bloquer le projet.</i>
Appel à idées, propositions, besoins, opinions critiques	<i>Qu'est que tu en penses de cette affaire ? / JS a dit que c'est le bordel, y a pas de pilote.</i>		
COMMUNICATION	Choix et type de com	Préparation de la réception des actions	<i>Il faut faire une note de clarification. / Je vais faire une note sur ce qui peut être amélioré. / On fera une conférence de presse.</i>
	Choix intervenants		<i>Il faut laisser la place aux élus / aux services.</i>
	Agencement des prises de parole		<i>Le Pdt présentera de façon plus stratosphérique, ensuite AF plus technique puis des questions-réponses.</i>
MODALITÉS PRATIQUES DE L'ACTION	Mise en scène	Adaptation aux enjeux	<i>Quelle sera la position des élus dans la salle de réunion ? / Attention à l'équité des élus sur les temps de parole !</i>
	Choix des méthodes		<i>Il est sympa ou il nous casse les pieds ? On la joue procédurale s'il nous casse les pieds.</i>
	et des dispositifs		<i>On va montrer la plus value des communes qui collaborent avec la communauté d'agglomération.</i>
			<i>On va essayer de le régler par le DG, en dernier recours par le VP.</i>

Tableau 3 : Définition des modes de traitement de l'activité



Leurs interventions fixent les bornes de l'action attendue, laquelle est sans cesse réajustée afin de préserver, autant que possible, à la fois la légitimité professionnelle de leurs équipes, les demandes exprimées par les élus et ce qu'eux, dirigeants, jugent pertinent et efficace dans leur espace d'activité.

---

#### Modification des dispositifs pour l'action

Le travail d'élaboration du cadre structurant l'action se poursuit par des échanges sur les modalités de celle-ci. Les dirigeants enquêtés interviennent sur les ressources disponibles dans les situations réelles, s'adaptant ainsi aux conditions d'exercice de la collectivité. Les processus en cours sont donc constamment retravaillés par les dirigeants.

Ayant institué préalablement les règles d'action spécifiques à leur espace d'activité, ils transforment les relations entre les positions des différentes variables du système. Leur activité, dans les situations complexes où ils se trouvent, est essentiellement une activité de repérage des indices pertinents (voir le tableau 3).

Ainsi, les dirigeants vont tenter de redéfinir continuellement l'articulation des ressources disponibles pour leurs collaborateurs en intervenant sur plusieurs éléments. Les interventions de modulation de la temporalité visent à déterminer le rythme de l'action : la temporalité politique liée au mandat est primordiale (il importe aux élus que l'action soit réalisée et visible pendant la durée du mandat, afin qu'ils puissent se voir attribuer la paternité de cette action) : « J'impose mes rythmes. L'efficacité repose sur la variation des rythmes, sur le savoir dominer le rythme. Il ne faut pas succomber au rythme des élus ».

Les interventions d'attribution visent à engager les partenaires dans l'action par leur interpellation et la distribution des tâches à accomplir. Lors des réunions de direction générale, les nombreuses interventions d'offre et de demande d'information ou de participation permettent la contextualisation des activités par l'échange, et probablement une identification précoce des difficultés pouvant survenir. Dans ce contexte de régulation permanente entre les groupes d'acteurs, les interventions de communication visent à préparer la réception des actions par une attention portée à la forme, au contenu et à un séquençage des actions tout à fait remarquable (tout processus décisionnel est accompagné d'un « plan » de communication, comme si l'action n'était pas légitime en soi, mais que les partenaires dans l'activité l'intégraient à leurs logiques de signification). Les interventions sur les modalités de l'action se donnent pour objectif, dans l'interprétation de leurs actions par les dirigeants, de choisir les méthodes les plus adaptées aux enjeux et de les faire

évoluer au fur et à mesure du déroulement du processus.

Il apparaît que le dirigeant investit du temps et des moyens pour tenter d'élaborer des équilibres relatifs, variables selon les situations, les ressources disponibles au regard de ces situations et, surtout, l'identité des partenaires concernés par l'action.

---

## DISCUSSION

La question de l'élaboration des actes de direction nous a amené à analyser les types d'interactions dans l'équipe dirigeante, ainsi que leurs effets attendus. Dans ces processus, nous pouvons voir à l'œuvre deux compétences particulières.

---

#### Une compétence critique : construire des représentations collectives

Nous avons pu observer que l'activité collective des dirigeants se propose d'agir, par la parole, sur l'action d'autrui par la voie d'énoncés discursifs qui ont pour finalité d'orienter les choix des partenaires. Les objets transformés sont des représentations. Opérateur conceptuel qui tente d'élucider le passage du niveau individuel au niveau collectif, la représentation sociale est à la fois « le produit et le processus d'une activité mentale et sociale, par lesquels un individu ou un groupe reconstitue le réel auquel il est confronté et lui attribue une signification spécifique » (ABRIC, 1987).

La multiplicité des partenaires en présence et leur légitimité propre venant rencontrer, concurrencer (voire contester) celle du dirigeant de la fonction publique territoriale (élus, directeur de cabinet, par exemple, ou autres institutions), celui-ci est amené à créer les conditions d'acceptation de son action tout en agissant. Pour diriger, il a besoin d'asseoir sa crédibilité, d'instaurer la confiance et il travaille, de ce fait, à construire sa légitimité managériale, ainsi que des équilibres relatifs avec ses partenaires dans l'activité. C'est la raison pour laquelle il semble si attentif à éviter les comportements antagonistes, à créer les conditions du dialogue, à faire advenir les compromis. La coopération à laquelle il est enjoint n'est pas naturelle ; elle est le fruit d'une construction laborieuse. Ni simple reproduction d'un paradigme qui serait véhiculé par toute hiérarchie, ni génération autonome de représentations organisationnelles, la production de représentations semble nécessaire pour l'action, mais celles-ci n'existent dans leur spécificité que sous l'impulsion de l'élaboration collective dans une situation donnée ; elles ne sortent pas toutes, en effet, construites de la tête du dirigeant, telle Athéna sortant de la cuisse de Jupiter. La compétence managériale tient justement à ce travail d'élaboration progressive.



Mais comment la représentation prend-elle forme ? Ni stable, ni durable, la représentation « est une organisation signifiante » qui constitue « un guide pour l'action », elle « oriente les actions et les relations sociales » (ABRIC, 1994). C'est à travers le modèle opératif du dirigeant que cette mise en commun est possible.

#### De l'image opérative au modèle d'action

Dans une situation donnée, tout acteur est amené à sélectionner un nombre limité d'éléments du contexte pour prendre ses décisions. Pour adapter cette notion aux situations professionnelles, la psychologie cognitive recourt à la notion d'image opérative, proposée par Ochanine, qui postule que le traitement de l'information est médiatisé par un système de représentation et que celui-ci est modelé par les nécessités de l'action en cours. Les travaux d'Ochanine sur l'image opérative (1969) lui ont permis de distinguer trois catégories d'images : l'image mentale ordinaire, l'image cognitive (produite par la connaissance scientifique) et l'image opérative servant à agir dans une situation concrète et spécifique (sur un objet, un matériau ou un dispositif donné). Ainsi, dans la salle de contrôle d'une centrale thermique, un ouvrier, auquel Ochanine demande de dessiner son usine, omet toutes les installations dont il ne s'occupe jamais et grossit tel robinet qui fuit, ou telle vanne défectueuse, sur lesquels il doit effectuer des réparations. Cette représentation est pertinente pour lui puisqu'elle lui permet d'orienter son action de travail. Ochanine a aussi observé la manière de représenter, par moulage, une glande thyroïde malade par des médecins qualifiés ou par des médecins débutants (SPÉRANDIO, 1984) ; il a constaté que les premiers proposent une vision moins juste anatomiquement que les seconds, mais que cette vision est néanmoins plus opérative, du fait qu'ils font figurer des écarts importants par rapport à la réalité en exagérant les symptômes significatifs de la pathologie en cause. Pastré utilise l'expression de modèle opératif pour désigner les stratégies des opérateurs pour organiser leur activité en fonction de l'expérience construite par chacun d'entre eux. Solé (1995) propose d'appliquer le concept d'opérativité aux dirigeants en faisant l'hypothèse que les décisions stratégiques sont liées à des images opératives relatives au marché, au client, à la concurrence, aux structures de l'entreprise. Les caractéristiques de l'image opérative sont la finalisation (qui a pour conséquence directe la sélection de l'information pertinente), le laconisme (l'image ne retient que ce qui est directement utile à l'action, elle est sélective) et les déformations fonctionnelles (qui accentuent temporairement les points informatifs les plus importants en fonction de la tâche visée). Dans le cas des dirigeants sujets de notre enquête, il ressort pleinement des échanges que leur attention est

fortement polarisée autour de certaines propriétés des processus en cours, en particulier sur la visibilité politique des dossiers. Pour reprendre les mots d'un DGS : « Tout ce qui est public est critique ». Le modèle opératif du dirigeant territorial s'organise tout entier autour de cet impact politique. Finalisées vers l'évitement du risque, la vigilance et la prudence se déclinent en une cascade d'actions de repérage, d'identification des risques potentiels, de précautions prises sur le déroulement des activités pour éviter tout retentissement auprès des élus (voire auprès des citoyens) : « La Mairie, c'est une maison de verre, vous savez : on se doit d'être exemplaires ». Ainsi, un dossier anodin peut générer une grande activité de la part du dirigeant, en raison des répercussions possibles au sein de la collectivité : « Aucun dossier n'est un petit dossier. Selon le DGS d'un département, le diable est dans le détail, je ne peux pas me permettre d'avoir ma binette dans le journal pour un problème, même [pour un problème] de file d'attente à un guichet ». Pour les projets majeurs (ceux de l'équipe politique), il en va de même, surtout s'ils sont suivis par la presse. L'intensité de focalisation est alors maximale, pour le DGS et son équipe. On retrouve ici la sélectivité et la déformation fonctionnelle propres à l'image opérative.

#### CONCLUSION

Nous avons cherché à voir s'il existait des régularités dans l'activité des dirigeants dans des contextes différents et comment ils parviennent à produire une coordination des activités de leurs collaborateurs par les actes de direction.

Comme on l'a vu, la compétence critique des dirigeants réside dans les manières qu'ils trouvent pour construire collectivement les représentations de la situation et instaurer des équilibres relatifs avec la sphère politique, principalement avec les élus et le directeur de cabinet du chef de l'exécutif. Dans la pratique, un modèle opératif est repéré, qui agit comme guide de l'action des partenaires dans l'activité.

Des compétences métacognitives, ainsi que des compétences sociales élevées, sont donc requises, qui soient de nature à permettre l'institutionnalisation des choix effectués collectivement ; c'est sans doute ce que recouvre le management stratégique en actes, à savoir la capacité à « créer et réguler sur la durée les conditions de congruence économique, financière et technique, mais aussi sociale, culturelle et écologique dans la construction simultanée de l'entreprise et de son environnement » (MARTINET, 2008, p.104), en procédant à des rationalisations composites et multidimensionnelles entre des parties prenantes aux intérêts à la fois coopératifs et compétitifs.

La question de l'identité managériale se pose également. Plutôt que de considérer le dirigeant comme un

être doué d'une vision qu'il insufflerait à ses troupes, il faut se rendre à l'évidence : le dirigeant déploie son activité dans l'espace partagé avec ses collaborateurs ; il n'élabore ni seul ni une fois pour toute une visée pour l'action, mais il opère des diagnostics successifs, puis des ajustements au moyen de transactions incessantes, pour rendre acceptables les actions menées. Il agit en zone d'incertitude, et l'efficacité de son activité dépend de sa capacité à ouvrir aux différentes logiques en présence et à faire advenir un compromis entre celles-ci. Hendry (2006) soutient que pour une bonne part, la distance toujours plus grande entre pratiques réelles des managers et enseignement du management provient de la non prise en compte de l'évolution des organisations par l'éducation au management, celle-ci négligeant la dimension politique du rôle du manager ; en effet, la connaissance diffusée réfère à un statut de technicien, au lieu de favoriser une identité fondée sur l'exercice du jugement, la conciliation d'intérêts divergents et la construction des conditions de la coordination, de la confiance, de la direction.

Notre analyse se donnant pour finalité la formation des dirigeants, il apparaît que la formation des dirigeants territoriaux (notamment celle des administrateurs, effectuée au sein de l'Institut National des Études Territoriales (INET), en ce qui concerne les dirigeants des grandes collectivités) est actuellement très centrée sur des compléments de connaissances juridiques, financières, alors même que ces connaissances sont un préalable à la réussite au concours. Or, la pratique effective des dirigeants observés fait ressortir surtout les compétences cognitivo-relationnelles fines : ils ont à se situer en permanence par rapport à leurs partenaires de travail, à déterminer le champ souhaitable de leur action, à qualifier les dossiers et à agir sur la temporalité en procédant à des ajustements, comme à une succession de micro-évaluations, de micro-régulations, nécessairement sélectives et singulières. Cette dimension à la fois complètement inscrite dans le collectif et foncièrement subjective (1) pose des problèmes complexes aux dirigeants lors de leurs prises de fonction : comment stabiliser un diagnostic, comment faire partager la représentation de celui-ci, quelles sont les marges de manœuvre dont ils disposent ? Un décodage de la situation dans ses évolutions s'opère, les dirigeants privilégiant certains indicateurs au dépens d'autres selon le contexte dans lequel ils se trouvent et en fonction de leurs préférences personnelles, avec le risque de mésestimer le poids relatif des indicateurs. La difficulté étant que les variables sur lesquelles agissent les dirigeants sont à la fois des contraintes et des ressources pour l'action et pour les finalités de cette action (puisque l'activité menée va les modifier).

(1) Non pas dans une acception de non-objectivité, mais dans le sens où ils incarnent les choix et orientations, ce qui renvoie le sujet à ses propres valeurs et à ses principes d'action.

Les dispositifs de formation pourraient prendre en compte ces éléments de plusieurs façons. L'analyse des pratiques et les études de cas sont les formes privilégiées de partage de connaissance et d'expérience pour la formation à ces différents éléments. Qu'il s'agisse de la relation fondatrice aux élus, à présenter comme une composante essentielle et problématique, en soulignant les effets sur l'activité des diverses modalités possibles de la collaboration entre services et élus, ou de préparer les futurs dirigeants à repérer les rôles des acteurs et leurs rapports d'influence et à identifier les modes de coopération possibles. Quant à la sensibilisation des apprenants à la dimension métacognitive du management, une forme pédagogique nouvelle est à construire, qui soit fondée, idéalement, sur des traces d'activités de dirigeants (enregistrements, à la fois, de prises de vue en situation réelle d'animation d'équipe et de retour sur des incidents critiques), afin de faciliter le repérage de types d'intervention, du modèle opératif à l'œuvre et d'analyser des effets potentiels sur les partenaires dans l'activité. Mais ce type de recommandation demanderait à l'INET une réingénierie éducative partielle, si elle devait être retenue.

Pour leur développement professionnel, il y a toujours intérêt à proposer aux praticiens (c'est le parti pris d'Argyris et de Schön) de travailler, non pas sur la théorie professée, mais sur la théorie en acte, détectable entre autres à travers l'analyse de l'activité. L'analyse réflexive et rétrospective de l'action potentialise alors l'apprentissage par l'action. ■

## BIBLIOGRAPHIE

- ABRIC (J.C.) (1994), *Pratiques sociales et représentations*, Paris, PUF, Psychologie Sociale, 1994.
- ABRIC (J.C.), *Coopération, compétition et représentations sociales*, Cousset Del Val, 1988.
- BLAKE (R. R.) & MOUTON (J. S.) (1969), *Les deux dimensions du management*, Paris, Éditions d'organisation, 1969.
- BOZEMAN (B.), *All Organizations are Public : Bridging Public and Private Organizational Theories*, San Francisco, Josey-Bass Inc, 1987.
- CHARREAUX (G.), « Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises », *Revue française de Gestion*, n°111, Paris, Lavoisier, 1996.
- CALVO-RYBA (J.), « Le travail du dirigeant, vers une analyse en termes de rôles », *Actes de la conférence de l'AIMS*, 2004.
- DELPEUCH (J.L.) & LAUVERGEON (A.), « Sur les traces des dirigeants », *Gérer & Comprendre*, 1988.
- DURAT (L.), *Profession manager*, Paris, Ellipses, 2007a.

- DURAT (L.), *Activité des dirigeants de la fonction publique territoriale*, Rapport de recherche CNFPT/INET-MRRP/CNAM, 2007 b.
- HANNAWAY (J.), *Managers Managing*, New York, Oxford University Press, 1989.
- HENDRY (J.), "Educating managers for Post-bureaucracy: The Role of the Humanities", *Management learning*, vol.37, n°3, 2006.
- ISENBERG (D.J.), "How senior managers think", *Harvard Business Review*, November-December, pp.81-90, 1984.
- JODELET (D.), *Les Représentations sociales*, Paris, PUF, Collection sociologies d'aujourd'hui, 2<sup>e</sup> ed, 1991.
- KOTTER (J.P.), *The General Managers*, New York, Free Press, 1982.
- LAMARZELLE (D.), *Le Management Territorial - Une clarification des rôles entre élus et cadres territoriaux*, Éditions du Papyrus, 1997.
- LAUDE (L.), CHAUVIGNE (C.) & TOURMEN (C.), *L'activité des dirigeants des établissements publics de santé*, rapport de recherches EHESP-MRRP/CNAM, 2008.
- LEPLAT (J.), *Regards sur l'activité en situation de travail*, Contribution à la psychologie ergonomique, Paris, PUF, 1997.
- LE SAOUT (R.), « L'intercommunalité et mutation des liens entre les directeurs des services municipaux et les maires », *Revue Française d'Administration Publique*, n°128, 2009.
- LIKERT (R.), *Le Gouvernement participatif de l'entreprise*, Paris, Gauthier-Villard, 1974.
- MARTINET (A.-C.), « Gouvernance et management stratégique », *Revue française de Gestion*, n°183, Lavoisier, 2008.
- MINTZBERG (H.), "Managerial Work: Analysis from Observation", *Management Science*, vol.18, n°2, October, pp.B97-B110, 1971.
- MINTZBERG (H.), "The manager's job: Folklore and fact", *Harvard Business Review*, 53 (4), pp.49-61, 1975.
- MINTZBERG (H.), "Strategy formation: schools of thought", chapter 5 in (J.W.) FREDRICKSON, ed., *Perspectives on Strategic Management*, Harper Business, New York, 1990.
- MINTZBERG (H.), « Une journée avec un dirigeant », *Revue Française de Gestion*, Novembre-Décembre, pp.106-114, 1996.
- MONTMOLLIN DE (M.), *L'Intelligence de la tâche, éléments d'ergonomie cognitive*, Peter LANG, Berne, 1986.
- MONTMOLLIN DE (M.), *La Compétence*, in MONTMOLLIN DE (dir.), sur le travail, choix de textes, Octares, Toulouse, 1994.
- NADISIC (T.), « Pourquoi les managers ajoutent-ils de l'injustice à l'injustice ? », *Revue française de Gestion*, n°183, Lavoisier, 2008.
- OCHANINE (D.A.), « Rôle de l'image opérative dans la saisie du contenu informationnel des signaux », *Questions de Psychologie*, 4, 1969.
- PIGE (B.), « Enracinement des dirigeants et richesse des actionnaires », *Finance Contrôle Stratégie*, vol.1, n°3, Septembre, pp.131-158, 1998.
- ROMELAER (P.), « Rôles des dirigeants et structures des entreprises », *Revue Française de Gestion*, Novembre-Décembre, pp.65-75, 1996.
- ROUBIEU (O.), « Des managers très politiques. Les secrétaires généraux des villes », in DUBOIS (V.) & DULONG (D.), *La Question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presses Universitaires de Strasbourg, pp.218-229, 1999.
- SHLEIFER (A.) & VISHNY (R.W.), « Management Entrenchment: the case of managers-specific investments », *Journal of Financial Economics*, 25, pp.123-139, 1989.
- SOLÉ (A.) (1995) « La décision des possibles : à quoi sert un dirigeant ? », *Management stratégique et compétitivité*, Bruxelles, De Boeck Université, 1995.
- TANNENBAUM (R.) & SCHMIDT (W.H.), *Choisissez votre style de management*, Harvard l'Expansion, Volume « Management », collection des hors séries, pp.66-72, 1976.