

ANALYSE DE L'ACTIVITE DES DIRIGEANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Les questions posées aux centres de formation des futurs dirigeants de la sphère publique, notamment la question de la préparation à la prise de fonction, des écarts entre offre pédagogique et besoins exprimés en situation, mais aussi de la prise en compte des évolutions contextuelles, ont amenées plusieurs écoles du service public à commanditer une étude pluridisciplinaire sur l'activité des dirigeants issus de leurs instituts.

De telles études, courantes concernant certaines fonctions managériales du secteur privé, sont en revanche rares voire inexistantes auprès des mêmes populations des secteurs publics.

Le programme de recherche sur l'activité des dirigeants dans la sphère publique a donc été constitué, sous la double coordination de Christian Chauvigné, instigateur de cette recherche et représentant le Réseau des Ecoles de Service Public (RESP) et Jean-Marie Barbier, professeur au CNAM, dans le cadre de la Maison de la Recherche sur les Pratiques Professionnelles

La finalité première de ce programme est d'approcher l'activité réelle des dirigeants, à travers l'observation en situation, le recueil de traces de l'activité ainsi que le recueil des représentations des différents acteurs, dirigeants bien entendu, mais également partenaires de celui-ci dans l'activité réalisée.

L'autre finalité visée par le programme de recherche est d'effectuer une comparaison des différents modes d'exercice de la fonction dirigeante dans les secteurs de la fonction publique investigués (direction d'hôpitaux, inspection du travail, direction de la fonction territoriale), voire entre public et privé, à l'échelle nationale et supranationale, afin d'en dégager les spécificités et les invariants.

Pour ce faire, le choix de la pluralité a été affirmé à plusieurs niveaux : la provenance disciplinaire des chercheurs de chaque équipe, les méthodologies retenues, les matériaux recueillis (traces, discours, observation), procèdent du souhait d'articuler autour du même objet des logiques de recherche diverses.

Les objectifs de recueil de données :

Ils se structurent en 3 parties : le contexte de l'activité, les représentations du dirigeant à l'égard de sa propre activité et l'exercice effectif de cette activité, avec évidemment pour finalité de trianguler les résultats issus des différents modes d'investigation utilisés.

Le contexte de l'activité

1 - Contexte organisationnel et exercice de l'activité du dirigeant dans leurs évolutions

- Indicateurs financiers et/ou budgétaires
- Position de l'entité dirigée dans son environnement institutionnel : quelles sont les entités avec lesquelles l'organisme a des liens et quels types de liens (de type client, fournisseur ou partenaire...)
- Nature des activités de l'unité dirigée : que produit l'entité ? que transforme-t-elle ?
- Organigrammes hiérarchique, fonctionnel et organigramme des instances
- Structure des qualifications et statuts des personnels,

- Eléments de la prescription d'activité du dirigeant (fiches de poste, lettres de mission, circulaires et autres prescriptions d'activité...)

2 - Trajectoire du dirigeant

- Expérience professionnelle, parcours de formation (initiale, continue)
- Choix de carrière et entrée dans la fonction de dirigeant
- Contexte d'histoire personnelle et figures de référence
- Modèles de dirigeant dans le milieu

Les représentations du dirigeant relatives à son activité :

- Ce qu'il dit qu'il a à faire, de son point de vue (prescriptions et auto-prescriptions)
- Ce qu'il dit qu'il fait : modes opératoires, stratégies, priorités. etc.
- Ce qu'il dit qu'il a fait : moments significatifs, ruptures, sauts, anecdotes.
- Ce qu'il dit qu'il avait envie de faire dans ce métier (« idéal » *versus* « possible »)
- Ce qu'il dit sur le sens de son activité
- Identification des unités pertinentes aux yeux du dirigeant (différents types d'action, actions, séquences d'action).

L'exercice effectif de l'activité : 3 angles de vue pour la recherche

1 - Description « exhaustive et de proximité » des activités des dirigeants par observation et recueil de traces, sur une unité de temps de 2 jours minimum, et si possible une semaine.

2 - Description « distanciée » de l'ensemble des activités du dirigeant

- Cadre ou contexte de la configuration d'activités étudié (réponse à un courrier ou un à un e-mail, traitement d'un point à l'ordre du jour d'une réunion...)
- Acteurs impliqués dans cette configuration
- Descriptif des activités des acteurs et de leurs interactions
- Durée et séquençement effectif
- Type d'intervention du dirigeant (analyse, évaluation, suggestion, persuasion, arbitrage, décision...)

3 - Identification des actes de direction par le dirigeant et le chercheur

Les modalités de l'enquête

Pour l'ensemble du programme, 10 terrains d'études ont été déterminés par chacun des commanditaires, la volonté étant d'explorer l'activité de manière approfondie ce qui permet également de collecter les matériaux concernant 50 dirigeants à l'issue de la première phase de l'enquête. La deuxième phase prévue est l'extension à des études concernant les dirigeants du secteur privé et de secteurs publics dans d'autres pays (collaboration entamée avec le ministère de la Santé du Chili portant sur les Directeurs d'hôpitaux).

Première étude entreprise, celle concernant l'activité effective des Dirigeants de l'administration territoriale, étude entreprise à la demande du CNFPT et particulièrement de l'INET formant le personnel d'encadrement de la fonction publique territoriale.

Un nombre plus élevé de personnes que l'échantillon final a été dans un premier temps identifié par le commanditaire, puis contactées pour accord, afin de disposer de 10 dirigeants

prêts à collaborer à l'enquête. Ainsi les directions générales de 10 collectivités territoriales (Conseil régionaux, généraux, grandes agglomérations) ont accepté les conditions de l'étude.

Il s'agissait de permettre à plusieurs chercheurs d'analyser l'activité des dirigeants à travers 3 modes simultanément : l'observation in situ des dirigeants pendant près d'une semaine, le recueil de traces de leur activité ainsi que des entretiens avec les membres de direction générale et leurs partenaires.

Pour notre partie, le recueil des données sur cinq terrains est d'ores et déjà achevé, et nous réalisons en ce moment même leur traitement et analyse, tandis que les 5 autres sont en cours d'investigation par d'autres chercheurs de l'équipe.

Dès le premier terrain investigué, il nous a semblé nécessaire dans le recueil des représentations d'élargir les entretiens aux partenaires de l'activité des dirigeants, afin de saisir l'activité d'un point de vue plus global et de rendre compte des enjeux socio-politiques se déroulant dans celle-ci. Voici donc le détail des situations ou éléments que nous avons recherché à recueillir auprès de ces 5 terrains par les 3 modes d'investigation utilisés :

- Recueil de discours :
 - Entretien préalable avec le Directeur Général des Services
 - Entretiens avec les collaborateurs proches (Directeur Général Adjoint, chargés de mission)
 - Entretien avec assistante du dirigeant
 - Entretien avec l' élu responsable de l'exécutif
 - Entretiens de clarification sur éléments recueillis avec DGS
 - Entretien avec le, la conjoint (e)
 - Entretien avec le Directeur du Cabinet de l' élu
- Recueil de traces et documents :
 - 1 mois d'agenda
 - CV
 - Organigramme
 - Fiche poste DGS/DG
 - Plans répartition
 - supports de la circulation d'info interne
 - Mail – réseau social
- Observation :
 - Réunion Direction générale
 - Réunion bilatérale DGS/DGA
 - Réunion bilatérale avec un chargé de mission ou un proche collaborateur
 - Réunion de pilotage d'un dossier en direct
 - Réunion en présence d'élus
 - circulation des personnes
 - téléphone/courrier/mail.

Ces éléments nous permettent de tracer les contours de l'activité sur différents plans.

Les résultats attendus :

Des matériaux très riches sont déjà engrangés et pourront venir enrichir la compréhension de l'activité de ces dirigeants sur différents plans.

Ainsi, pour renseigner le contexte de l'activité, nous nous sommes intéressé aux **espaces dans lesquels se déroulait cette activité** en nous posant les questions suivantes :

- quelle est la répartition spatiale instaurée dans l'institution entre les divers acteurs (politiques et administratifs),
- comment se présentent les espaces de proximité du dirigeant lui-même au quotidien,
- quelle est la répartition de son activité en termes de lieux de travail (où exerce-t-il cette activité),
- et enfin, de quelle manière les différents interlocuteurs du dirigeant entrent-ils en contact avec lui.

Nous avons aussi tenté de connaître **la structuration temporelle de son activité**, sur la base de l'analyse approfondie d'un mois d'agenda de 5 dirigeants, complétée par l'observation directe in situ (en tout 18 semaines de travail ont fait l'objet de cette exploitation, soit 533 entrées au total pour les 5 agendas). Cela nous a permis de recueillir les éléments suivants :

- l'amplitude horaire de travail,
- le temps de travail au regard du temps privé,
- le nombre d'entrées par agenda (réunions, rendez-vous, déjeuners, etc.),
- la part du temps non programmé dans son emploi du temps,
- la répartition globale des échanges,
- et enfin, la durée des rencontres entre le dirigeant et ses partenaires dans l'activité.

Pour approcher le déroulement de l'activité et comprendre à quelles rationalités il se conforme, nous tentons de décrypter la nature des interactions entre les acteurs, à travers l'analyse de :

- l'organigramme de chaque collectivité territoriale et les points communs et divergents entre eux,
- la typologie des interlocuteurs des dirigeants,
- et parmi ceux-ci, particulièrement l'étude des interlocuteurs internes,
- les particularités des échanges selon les interlocuteurs,
- la classification du dirigeant en fonction des enjeux prioritaires attribués.

Au total, cette partie du programme de recherche nous aura permis de rencontrer 44 interlocuteurs, de faire 55 entretiens et d'assister à 14 réunions.

<i>Groupe témoin et groupe cible</i>
<p><u>55 Entretiens avec 44 interlocuteurs:</u></p> <p>23 membres de Direction Générale (DGS,DGA)</p> <p>21 autres partenaires (élus, cabinet, chargés de mission, secrétaire, épouse)</p> <p><u>14 réunions</u> (Direction Générale, DGA, bilatérale, encadrement, pilotage)</p> <p><u>24 journées de présence et d'observation in situ</u></p>

Par ailleurs, pour les 5 terrains, 24 journées de présence et d'observation in situ ont été effectuées.