

Quatorzième journée d'étude du GDR Cadres :

Encadrer sous contrainte : Les encadrants des organisations publiques

Comprendre l'activité des cadres territoriaux pour construire une culture du métier

Retour sur deux journées d'étude

Valérie Brunel, Consultante Sociologue,
Cabinet KAIROS Accompagnement & Recherches.
valerie.brunel@kairos-ar.net

Comment peut-on penser l'activité du cadre territorial ? Pourquoi est-elle parfois, à certains endroits, vécue comme floue, morcellée, méta, déconnectée de l'activité réelle de l'équipe ? Face à ce déficit de représentation sur le métier, quelles stratégies de professionnalisation peut-on proposer ? Pourquoi certains cadres territoriaux persistent à adopter des comportements frileux au sein de leur organisation et à se couvrir dans leurs décisions alors qu'ils se voient confier des responsabilités croissantes du fait de la déconcentration et de la décentralisation ?

Ce sont ces différentes questions, et quelques autres, qui ont été posées au départ d'une intervention visant à mieux penser le travail et la posture des cadres territoriaux pour construire des dispositifs de professionnalisation et d'évaluation/sanction plus adéquats.

Les dispositifs d'intervention et leurs objectifs

Cette présentation rend compte de quelques uns des apports de deux journées d'étude organisées pour des professionnels RH de collectivités territoriales (DRH, responsables de formation, responsables du management). Chaque journée a réuni 3 chercheurs de différentes disciplines (sociologie, ergonomie, sciences de gestion, économie, philosophie), autour des questions du **travail des cadres dans les collectivités territoriales, de leur professionnalisation et de leur évaluation**. Les thèmes traités étant larges, nous présenterons ici la première partie des apports de ces journées d'étude, portant sur **le travail du cadre et la manière de le penser**.

Ces journées avaient pour objectifs tout d'abord de permettre aux DRH et aux cadres de collectivités territoriales de **sortir d'un défaut de représentation du métier de cadre**, jusque là décrit par les responsables RH comme par les cadres comme flou, déconnecté de la réalité concrète du travail de l'équipe. Les cadres se plaignaient d'un accroissement du temps consacré à des projets méta (transversaux ou stratégiques) aux dépens de l'encadrement d'une équipe sur un métier : « on passe notre temps à aller à des réunions concernant des projets ou des projets de projets, on ne sait plus dire ce qu'on fait, ce qu'on a réalisé sur les derniers mois ni quels résultats on a obtenu ». toujours selon les responsables RH, certains cadres exprimaient le sentiment que leur métier s'effiloçait, que la nature de leur activité devenait impensable, impensée, invisible, et se plaignaient d'un sentiment de charge mentale et de stress croissants, ainsi que d'un déficit de reconnaissance. Autant de symptômes qui demandaient à être problématisés. Comme le disait un responsable du management : « Nos managers attendent *quelque chose* qui leur témoigne qu'ils font bien ou qu'ils sont bien. Y

compris les Directeurs. Ce *quelque chose* est retraduit en demande d'avancement et de salaire, mais qu'est-ce que c'est au départ ? »

Ces journées avaient ensuite pour objectif de permettre aux RH de mieux comprendre les raisons d'être de ce qu'ils percevaient comme un retrait des cadres en termes de prise de responsabilités, de prise d'initiative, de décision, de négociation avec les partenaires sociaux, d'incarnation de valeurs et surtout de management d'équipe : « Nos cadres décrivent leur activité de manière modeste: « tenue de réunion », « animation », « facilitation » ». « Leurs compétences de management d'équipe sont souvent peu développées. Parfois, on dirait que ce n'est pas leur problème. Certains ont une approche technicienne, voire techniciste de leur fonction. » « Face aux équipes ou aux syndicats, ils disent oui à tout, on dirait qu'ils n'ont pas conscience de leurs marges de manoeuvre. » « Je trouve que les managers cherchent peu à revoir l'organisation du travail et à optimiser les ressources humaines pour faire face aux missions qui leurs sont confiées. »

Principes méthodologiques retenus

Face à la difficulté, dans la demande qui nous ont été adressée, à saisir le contenu de l'activité et à identifier sa valeur ajoutée, nous avons choisi d'éviter d'aborder l'activité et la professionnalisation du manager en termes de prescriptions consistant à expliquer quels rôles tenir et comment gérer des situations, des hommes, des équipes... de telles injonctions de maîtrise auraient risqué de confronter le manager à son impuissance : en effet, là où il serait, pour certains, censé gérer, il ne fait souvent que se débrouiller, « ferrailer » (Mispelblom, 2006). Le risque aurait été de favoriser les stratégies de défense visant à se protéger de l'écart entre prescription et réalité, notamment par le refuge dans la croyance que la difficulté qu'a la réalité à correspondre au prescrit est imputable à ceux qui appliquent la prescription. Autrement dit, à se protéger contre l'information montante provenant de la réalité, contre « l'événement » (Hubault, 2007) qui vient contredire ou contrecarrer ce qu'il avait prévu.

Pour éviter ces écueils, nous avons choisi d'aborder la professionnalisation des managers :

- en repartant de l'activité du manager telle qu'elle est, et non telle qu'on imagine qu'elle devrait être
- en apportant des concepts et des grilles de lecture permettant aux responsables RH de penser l'action des cadres – ainsi que la leur en tant que cadres – ainsi que leurs modalités de professionnalisation.
- En questionnant l'impact des choix d'organisation et des dispositifs de gestion plus que les compétences

Comment penser l'activité du cadre ?

Lors des journées d'études organisées pour les professionnels RH, les regards croisés de chercheurs de différentes disciplines ont permis de construire une vision cohérente de l'activité – au sens ergonomique du terme - du cadre territorial. Nous présentons ici une brève synthèse de ces regards, conscient de la réduction opérée par rapport à la richesse des contenus apportés par les différents chercheurs intervenants.

Il a tout d'abord été rappelé que lorsque l'on parle de « cadres », des précisions terminologiques s'imposent. Le mot « cadre » désigne un statut, tandis que celui d'« encadrant » désigne un rôle. Le travail d'encadrement a été décrit comme une « activité au

carré » (Clot, 1999), dans la mesure où elle consiste à agir sur l'activité d'autrui. Il a été signalé que les cadres encadrant non pas des équipes mais des projets, ou encore ceux qui élaborent des dispositifs de gestion, contribuent également au travail de cadrage de l'activité d'autrui.

a. Comment l'évolution des missions des collectivités territoriales a transformé le travail du cadre.

L'économiste Christian du Tertre a montré comment les missions des collectivités territoriales ont évolué, et avec elles la nature du travail du cadre : d'activités principalement réglementaires (conception et application de règles) et liées à la dotation en facteurs (subventions, réduction de charges...), les missions des collectivités territoriales se sont déplacées vers l'animation et mise en réseau d'acteurs sur le territoire. Cette activité, qui consiste finalement à développer le « patrimoine immatériel » du territoire, repose sur des actifs immatériels : pertinence des compétences regroupées au sein des réseaux territoriaux, pertinence de l'organisation mise en place pour animer le territoire, capacités de coopération et d'apprentissage des acteurs, légitimité de l'acteur en situation de piloter la gouvernance du réseau, confiance entre ces différents acteurs... or, la particularité de ces actifs immatériels est de pouvoir soit se développer, soit s'épuiser à travers la dynamique productive. Et ce développement nécessite d'investir sur la relation aux acteurs : écoute des besoins, professionnalisation des acteurs, évaluation des résultats... aussi, aux temps de production directe (travail productif) s'ajoutent donc des temps de régulation et des temps d'investissement immatériels. La combinaison de ces trois temps est compliquée et souvent insatisfaisante, d'où le sentiment de « manquer de temps ».

Gilles Jeannot a également montré comment l'évolution de la production vers le service et l'amélioration de la relation aux usagers, ainsi que la montée du travail en transversalité et en partenariat, pouvaient expliquer en partie ce sentiment de « métier flou ». L'activité dans ces « métiers flous » est souvent « cadrée » (ou plutôt « non cadrée ») au départ par des injonctions globales, larges, et parfois un peu contradictoires : « faites du développement social », « participez au développement durable », « faites de l'économie solidaire ».

L'émergence de ces métiers flous est donc selon G. Jeannot le symptôme d'une **mutation de la relation à l'efficacité** :

- l'action publique territoriale s'institutionnalise autour de **problèmes** et non plus d'équipements, problèmes dont la résolution suppose une collaboration ad hoc en situation des différents acteurs concernés.
- Le service s'ajuste au plus près de la personne,
- Le droit se « managérialise » : il intègre des objectifs de résultat (arriver à tel niveau de dépollution), il évolue vers le droit des faits, lequel demande un travail d'interprétation (« personne seule » plutôt que « célibataire »)

De ce fait, la part du non cadré dans le travail du cadre ne cesse de croître, et la définition de l'action publique se déplace vers l'aval. L'action publique devient la somme de la manière dont les gens ont traité localement les problèmes. Ce qui permet de relever que dès lors, la GRH devient une fonction définitoire de l'action publique. Le sentiment de flou peut aussi venir d'une forme d'intégration de l'action par une superposition de « dispositifs » qui se traduisent par une multiplication des réunions.

b. Comprendre l'activité du cadre comme gestionnaire de contradiction et comme traducteur

La construction des journées de travail s'appuyait sur l'idée que la capacité d'un cadre à bien manager dépend notamment de sa compréhension de ce qu'est le travail de manager. Il s'agissait donc d'aider les responsables RH à développer une pensée sur *l'activité* du cadre (pour ne pas parler de « métier »), en commençant par savoir eux-mêmes, en tant que cadres, donner forme et sens aux flux d'événements de leur journée de travail, en reliant leur expérience à des référents théoriques. L'ergonome François Hubault a montré que l'activité du cadre, souvent vécue comme morcelée, superficielle et insaisissable, consiste principalement à tenir ensemble des logiques et des intérêts contradictoires et à faire face aux problèmes qui en résultent – à y faire face, et pas nécessairement à les résoudre. Ces contradictions relèvent de la nécessité de tenir ensemble différentes logiques de performances, divers intérêts (ceux des collaborateurs, ceux des élus, ceux des usagers...), diverses modalités d'utilisation des ressources (à commencer par le temps). Il a comparé la posture du cadre à celle d'une vigie, qui reste extérieure à l'action, et ainsi la guide (car celui qui fait s'engage, et ainsi perd la vision globale), qui considère ce qui se fait, du point de vue dont *ça agit*, mais qui reste suffisamment proche de l'agir pour assurer l'équipe de se conserver dans une histoire maîtrisée. Cette vigie doit pour lui faire partie du voyage, courir le même risque que les autres. Il en va d'un double enjeu :

- tout d'abord, pour rester pertinent, le cadre doit être à la bonne distance : ni trop loin, au risque de ne plus comprendre ce qui se fait dans son équipe, ni trop près, au risque de ne plus relier l'activité de cette équipe aux nécessités du long terme.
- Ensuite, pour garder son autorité, le cadre doit être solidaire de son équipe. Seule la communauté de destin lui confère une autorité légitime.

Céline Desmarais a ensuite montré que dans le modèle « rénové » du management public, le rôle de gestionnaire de contradictions du cadre se décline dans l'interprétation (ou adaptation) de la stratégie, également appelé « **traduction** ». A partir des logiques contradictoires qui traversent l'activité de son équipe, le cadre doit fixer « un cap flexible qu'il fera évoluer en fonction des priorités, des pressions, de sa capacité à résister aux pressions »... Une des fonctions principales du manager consiste à traduire les orientations venues du haut et à donner un sens (comme signification et comme direction) au travail. Ce travail de « sensemaking » (Weick, 1995) consiste à « générer une formulation claire et appropriée de ce qu'est le problème dans une situation, et à créer, à partir d'une série d'événements incohérents et désordonnés, une structure au sein de laquelle aussi bien les choses en cours que les possibilités futures peuvent trouver une place compréhensible » (Shotter, 1993, cité par Mispelblom, 2006, p.133). C'est pourquoi l'activité du cadre est assez largement langagière.

Céline Desmarais a également signalé que ce rôle de traduction est au cœur du fonctionnement des organisations, car il permet d'en résoudre les contradictions. Lorsque le rôle de traduction ne fonctionne pas, ces contradictions sont rejetées sur les agents de terrain. Ces considérations remettent en cause l'idée assez répandue que le cadre serait une « courroie de transmission ».

Frederik Mispelbom a ensuite développé l'idée que le travail du **cadre consiste aussi à faire entrer les orientations du travail dans des moyens (= des cadres) opérationnels, c'est-à-dire à « dimensionner l'activité »** (Hubault, 1998). A partir du cap flexible qu'il désigne (Desmarais, 2003), le cadre organise (cadre) le travail de ses collaborateurs : qui fait quoi, comment, pour quand, avec quels moyens... il traduit donc le cap en cadres opérationnels. Il crée les cadres de l'action à venir, et fait cadrer ces actions avec les objectifs, la stratégie... Le

manager est un frameworker (Weick, 1995), un encadreur de situations de travail. Son travail consiste notamment à « faire entrer des orientations dans des cadres opérationnels » (Mispelblom-Beyer, 2006).

Dans cette activité de cadrage, les ressources étant limitées, le cadre doit aussi dimensionner (cadrer) des grandeurs sans limites (Hubault, 1998) : santé, qualité, service public. Son rôle est de ne pas laisser ses collaborateurs hériter seuls des questions stressantes de devoir par eux-mêmes opérer des arbitrages fondamentaux entre des logiques concurrentes et limiter ce qui leur est demandé sans limite (Hubault, *ibid*, Dujarier, 2005).

Le travail d'encadrement a pour finalité de transformer du travail en performances pour l'organisation, si possible collectives et durables (Delavallée, 2004). A cet égard, l'économiste Christian du Tertre a montré que le cadre de la fonction publique territoriale est amené de manière croissante à manager des activités immatérielles (pilotage de projets, animation du territoire, animation d'équipe...) et que son activité est à concevoir comme une activité de services immatériels : elle est co-produite avec le bénéficiaire, dans un processus largement appuyé sur l'intersubjectivité. Dire que l'activité du cadre est un service visant à développer des ressources immatérielles, c'est également dire qu'elle vise le développement ressources immatérielles telles que la compétence des acteurs, la pertinence de l'organisation ou encore la confiance vis-à-vis des acteurs et de l'organisation, donc qu'elle nécessite également des investissements immatériels tels que l'écoute des attentes des salariés comme des citoyens, l'adaptation à une demande singulière, le développement permanent des compétences ad hoc... aussi, aux temps de production directe (travail productif) s'ajoutent des temps de régulation et d'investissement immatériels. Et c'est d'ailleurs parce que la combinaison de ces trois temps est souvent compliquée et insatisfaisante que les cadres ont le sentiment de manquer de temps.

L'apport de tels éléments visait à permettre aux responsables RH de penser le métier de cadres, non pas en termes de prescription, mais en termes justement

- de déficit de prescription (Six, 2000),
- de logiques contradictoires à reconnaître et à tenir ensemble,
- d'attentes diverses (de la Direction, des collaborateurs, des pairs) à cadrer et à concilier,
- de nécessité de ferrailer pour tenir une position (Mispelblom, 2006),
- de contingence (la bonne manière, ça dépend - de la situation, du collaborateur...)
- et au total, de problèmes qui n'ont pas nécessairement de solution mais qu'il faut poser et auxquels il faut faire face.

Des retours de participants ont montré que cette approche leur avait permis de repérer des rôles clairs dans les activités multiples et floues qui sont les leurs, de se déculpabiliser de ne jamais avoir le temps de tout faire – et peut-être de s'organiser pour faire ce qui est essentiel et pas seulement ce qui est urgent, de sortir de la position dépressive où « on n'arrive à rien », et finalement peut-être de redonner un sens à leur activité.

Bibliographie

- Boussard V. (2006), (sous la dir.), *Au nom de la norme. Les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, Paris, L'Harmattan,
- Boussard V., (2005), *L'emprise des outils de gestion, Sociologies Pratiques*, n° 10, Paris, PUF

(sous la dir., avec I. Berrebi),

Boussard V., (2003), *Du politique dans les organisations, sociologies de dispositifs de gestion*, Paris, L'Harmattan.

Boussard V., (2002), *Le socio-manager. Sociologies pour une pratique managériale*, Dunod (avec S. Craipeau, E. Drais, O. Guillaume, J.-L. Metzger)

Clot, Y. (1999). *La fonction psychologique du travail*, Paris, PUF.

Delavallée, E. (2004), *Le manager idéal n'existe pas ! Ce que manager veut dire*. Paris, Editions d'organisation.

Desmarais C. (2003), *Pour une nouvelle gestion de l'encadrement territorial*, Editions de la lettre du cadre territorial, Collection Essais

Desmarais C., (2006), « Encadrer, une promenade de santé ? », *Revue Management et avenir* n°8, juin 2006, p159-178.

Desmarais C., Jameux C. (2001), « L'encadrement dans les collectivités locales : de la responsabilité à la responsabilisation », *Revue Politiques et Management Public*, volume 19, n°3, p.101-119

Desmarais C. (2004), « Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation », *Revue Politiques et Management Public*, Vol 22, n°2, juin 2004, p. 55-77.

Desmarais C. (2003), « Renouveler l'encadrement pour transformer l'organisation ? Une recette mise à l'épreuve dans le contexte municipal », *Revue Française d'Administration Publique*, n°108, p.617-632.

Dujarier, M-A., (2005), *L'idéal au travail*, Paris, PUF

Du Tertre (2007), *Performance du management : Dispositifs de professionnalisation et évaluation*, Compte-rendu des journées de Loos, « Le travail des cadres : comprendre, former, évaluer », disponible sur le site de l'ENACT.

Du Tertre, (2006), « Activités immatérielles et relationnelles : quels construits autour de l'intensité du travail ? », in Askanasy, P., Carton D., de Coninck F, Gollac M. (dir.), *Organisation, intensité du travail, qualité du travail*, Octarès (collection entreprise emploi), 2006

Du Tertre, (2006), « Le temps de penser », *Cadres* n° 420-421, revue publiée par l'Union confédérale des ingénieurs et cadres CFDT, 2006, pp 37-42.

Du Tertre, (2006), « Performance, du modèle industriel néo-taylorien au modèle serviciel », in François Hubault (éditeur), *Le stable, l'instable et le changement dans le travail*, Octarès, 2006, pp 59-78.

Du Tertre, (2006), « Ouvrir le champ de l'évaluation de la performance au registre des externalités », in Edith Heurgon (coordinatrice), *Le développement durable c'est enfin du bonheur*, actes du colloque de Cerisy de juin 2005, intitulé « Entreprises, territoires : construire ensemble un développement durable », Editions de l'Aube, collection essai, 2006, pp 104-120.

Du Tertre, (2002), « Activités immatérielles et relationnelles : quels nouveaux enjeux pour les territoires ? », *Géographie, économie et société*, Volume 4 - n° 2 – 2002, pp 181 – 204.

Du Tertre, (2002), « Services, relation de service et économie immatérielle », in François Hubault (coord.), *La relation de service, opportunités et questions nouvelles pour l'ergonomie*, Octarès, 2002, Toulouse, pp 225-235.

- Eraly, A., et Jean Hindriks J., (2007), « Le principe de responsabilité dans la gestion publique », *Reflets et Perspectives*, XLVI, 2007/1, p.195 à 208.
- Flamant, N., (2002), *Une anthropologie des managers*, Paris, PUF
- Hubault, F. (2007), *Le travail de « cadrer »*, Compte-rendu des journées de Loos, « Le travail des cadres : comprendre, former, évaluer », disponible sur le site de l'ENACT.
- Hubault, F. (1998), « *Pour une ergonomie de l'encadrement* », in : Ergonomie de l'encadrement, Revue Performances humaines et techniques, no. Hors série.
- Jeannot G., (2005), *Les métiers flous : travail et action publique*, Toulouse, Octares
- Jeannot G., (2004), *L'action publique au travail*, Toulouse, Octares (ouvrage collectif coordonné avec Luc Deroche)
- Loriol M, Boussard V. & al., (2004), *Construction du stress, psychologisation du social et rapport au public. Le cas des infirmières hospitalières, des conducteurs de bus et des policiers*, rapport pour le Ministère de la recherche (avec A. Purenne, S. Caroly, M. Buscatto)
- Mispelblom Beyer F (2006)., *Encadrer, un métier impossible*, Paris, Armand Colin.
- Minzberg H. (2002), *Le manager au quotidien, les 10 rôles du cadre*, Paris, Edition d'Organisation (édition originale 1973)
- Six, F. (2002), *Le travail des cadres : le point de vue de l'ergonomie*, 26ème congrès de médecine du travail, <http://www.univ-lille2.fr/medtrav2000/Lepointsurapprofondir/lepointsurapprofondir8.htm>
- Weick, K. E. (1995), *Sensemaking in Organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks California.