

Dirigeant territorial : Un métier en quête d'harmonie

Bien que l'on puisse la retrouver sous le nom de « réinvention »¹, l'idée de « modernisation » de l'administration n'est pas nouvelle. Après une première vague de réformes dont le bilan a été jugé décevant², nous assistons depuis les années 1980 à une nouvelle vision de la « modernisation » que résume bien le thème de la « nouvelle gestion publique » (NGP). Les principes de gestion et de management qui constituent la substance de la NGP se révèlent être bien souvent de véritables mots d'ordre généraux inhérents à toute idée de modernisation³. Ainsi, l'impératif d'efficacité de l'action publique met l'accent sur la nécessité d'une gestion axée sur les résultats, et celui de la réduction de la taille de l'Etat sur la décentralisation des fonctions dites « opérationnelles » vers les structures territoriales. Ainsi d'importants transferts de compétences de l'Etat vers des collectivités locales plus petites tendent à instituer de nouveaux rapports entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale. En réaction à la trop forte directivité des premières réformes, les récentes réformes conduisent à mettre les acteurs, et les dirigeants en particulier, au cœur de la modernisation. En devenant simultanément vecteur et objet des démarches de modernisation, il nous semble d'une importance capitale de mieux comprendre le métier de dirigeant, et plus particulièrement l'exercice de ce métier dans le cadre de la fonction publique territoriale française. Quel est le métier de dirigeant territorial (DT)? Si ce métier n'est pas nouveau, il semble avoir connu de profondes mutations depuis près d'un quart de siècle de décentralisation. Avant de tenter d'apporter une réponse à cette question, il nous faut préciser les principales difficultés inhérentes à cet exercice. Premièrement, les théoriciens, eux-mêmes, ont bien du mal à s'accorder sur une définition du dirigeant. Bien que le travail de dirigeant ait fait l'objet d'une abondante littérature, nous continuons d'en savoir très peu sur le sujet⁴. Deuxièmement, exercer ce métier, dans un contexte aussi particulier que celui de la fonction publique

¹ Osborne (David) et Gaebler (Ted), *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, Plume Book, 1993.

² Bartoli (Annie), *Le Management dans les Organisations Publiques*, Dunod, 2^{ème} édition, 2005

³ Giauque (David), *La bureaucratie Libérale : Nouvelle Gestion Publique et régulation organisationnelle*, Paris, L'Harmattan, 2003.

⁴ Mintzberg (Henry), *Le Manager au quotidien*, Paris, Editions d'Organisation, 2006.

territoriale française, évoque diverses réalités puisque des entités aussi différentes que les communes, les intercommunalités, les départements et les régions en font partie intégrante. Notre propos n'a donc pas la prétention d'élaborer *une* définition du métier de dirigeant territorial, il vise seulement à contribuer à une meilleure compréhension de ce métier à notre avis encore peu exploré. Cette communication s'attache donc à résumer quelques conclusions intermédiaires dans ce cadre. La première partie s'efforce d'apporter des éclairages au niveau théorique sur le métier de dirigeant territorial, tandis que la seconde se centre sur les résultats d'une enquête⁵ auprès de 63 dirigeants territoriaux, concernant leurs propres conceptions et pratiques du métier de dirigeant.

Le métier de dirigeant territorial : entre récit d'une partition et improvisation

Des difficultés à définir le dirigeant territorial

Lorsque nous avons réalisé notre enquête concernant le métier de dirigeant territorial, dans le cadre du programme de recherche du Larequoi⁶ sur le thème du « Management Public », nous nous sommes rendus compte de la difficulté de définir le dirigeant territorial (DT). En effet, la diversité des formations des membres de notre échantillon nous informe combien il est difficile d'enfermer ce métier dans des cadres normatifs. À l'instar du secteur public, la fonction publique territoriale constitue une formidable « diaspora scientifique »⁷. Malgré la prédominance du droit public – discipline qui reste la plus adaptée aux concours –, économistes, gestionnaires, ingénieurs, médecins, architectes, historiens ou géographes sont susceptibles de se retrouver dans des fonctions de DT.

Par ailleurs, définir le métier de dirigeant dans la fonction publique territoriale se heurte à une autre difficulté de taille : l'importance et la complexité de la fonction publique territoriale. L'État centralisé doit aujourd'hui faire face à un déclin majeur de son hégémonie⁸. Depuis une vingtaine d'années, nous assistons en France, comme dans la plupart des systèmes traditionnellement centralisés, à un mouvement général vers plus de décentralisation. Ce

⁵ Enquête pilotée par Annie Bartoli, professeur d'université à l'Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, dans le cadre de la conférence territoriale du 1^{er} février 2007 « Dirigeant Territorial : Un métier, Une passion ».

⁶ Laboratoire de Recherche en Management, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

⁷ Santo (Viriato-Manuel) et Verrier (Pierre-Éric), *Le management public*, PUF, 1997.

⁸ Thoenig (Jean-Claude), « Territorial Administration and Political Control : Decentralization in France », *Public Administration*, Volume 83, numéro 3, 2005.

mouvement est perceptible en France à travers l'évolution de l'emploi public depuis quelques années. En effet, si l'État reste le premier employeur, sa part dans l'emploi public se réduit progressivement : depuis 1992, les effectifs de l'État ont moins augmenté que ceux de la fonction publique territoriale et moins aussi que l'emploi public total. Aujourd'hui, la croissance de l'emploi public repose essentiellement sur celle de la fonction publique territoriale. Ainsi 60% des 98 000 emplois publics créés en 2003 l'ont été dans la fonction publique territoriale⁹.

En outre, les affaires territoriales françaises sont prises en charge par un nombre exceptionnellement élevé d'autorités publiques qui ont des statuts juridiques multiples et qui opèrent à des niveaux géographiques différents. La France est divisée verticalement en quatre niveaux principaux : celui des régions, des départements, des intercommunalités et des communes. La densité institutionnelle de la fonction publique territoriale française est spectaculaire. Le nombre de communes y est approximativement équivalent à la somme des communes de tous les autres pays membres de l'Union Européenne réunis.¹⁰ De plus, le processus de décentralisation à l'œuvre depuis une vingtaine d'années a conduit à un large transfert de compétences autrefois dévolues à l'Etat central vers des collectivités locales plus petites : aux régions les compétences d'orientation et de programmation, aux départements les politiques de solidarité et la gestion des infrastructures de proximité, aux communes les politiques de proximité.

Dès lors, il résulte, de l'importance, de la diversité et de la complexité de la fonction publique territoriale française, une incroyable difficulté à définir le dirigeant territorial. Ce terme évoque diverses réalités. Ainsi, derrière le terme dirigeant territorial se cache aussi bien le secrétaire général d'une mairie d'un village que le directeur général des services d'une grande agglomération, en passant par le directeur général adjoint d'un conseil général ou le directeur des ressources humaines d'un conseil régional. L'encadrement supérieur des organisations publiques est un centre d'intérêt pour de nombreuses disciplines telles que les sciences politiques, la sociologie ou le management public. Ce niveau d'encadrement est généralement occupé par des titulaires de grade qui varient en fonction de la taille mais qui le plus souvent appartiennent à la catégorie A. Tous les responsables de service ne sont pas directeurs, cette désignation résulte en général d'une évaluation de l'importance du service à travers ses effectifs, son budget et son importance stratégique. Nous avons choisi d'adopter

⁹ Source : Observatoire de l'Emploi public, Rapport annuel 2004 – 2005.

¹⁰ Thoenig (Jean-Claude), « Territorial Administration and Political Control : Decentralization in France », *Public Administration*, Volume 83, numéro 3, 2005.

une définition gestionnaire du dirigeant territorial . Dans la lignée des travaux d'Annie Bartoli¹¹ et d'Henry Mintzberg¹², nous le définirons comme « toute personne ayant la responsabilité d'une organisation – ou d'une entité de celle-ci – régie par les statuts français de la fonction publique territoriale ». Cette définition du dirigeant semble, selon nous, permettre d'englober la diversité des situations mais elle ne nous apprend rien sur le métier de dirigeant territorial.

Les théoriciens, dans un contexte plus général que celui du dirigeant territorial, semblent également rencontrer les pires difficultés à s'accorder sur une définition du métier de dirigeant. Bien que le travail de dirigeant ait fait l'objet d'une abondante littérature, nous avons choisi de l'aborder à travers deux courants qui nous semblent fondateurs.

La partition du dirigeant

Les principes de gestion et de management qui constituent l'essence même de la « Nouvelle Gestion Publique » sont issus de l'école classique dominante dont Henry Fayol est le père fondateur. C'est lui qui, en 1916, énonça en premier les activités principales du dirigeant : planifier, organiser, coordonner, commander, contrôler¹³. Cette approche décrit le travail du dirigeant à l'aide d'un ensemble de fonctions composites que l'on nomme souvent « missions » ou « processus » et repose sur le principe de recherche de performance au double sens de l'efficacité et de l'efficience. Les mots d'ordre généraux propres au thème de la « Nouvelle Gestion Publique » ou à son équivalent anglo-saxon le « New Public Management » sont profondément inspirés de cette école. Renouvelée dans le cadre du paradigme systémique, cette approche ne considère plus le travail du dirigeant comme une somme d'activités séparées mais comme un ensemble organisé de missions qui font système. Pour présenter ces missions, nous nous appuyerons sur une formulation réactualisée¹⁴ des 5 principales missions d'Henry Fayol :

- La *finalisation*, démarche plus souple que la planification, repose sur une définition d'objectifs clairs et connus des acteurs pour l'unité considérée.

¹¹ Bartoli (Annie), *Le Management dans les Organisations Publiques*, Paris, Dunod, 2005.

¹² Mintzberg (Henry), *Le Management, Voyage au Centre des Organisations*, Paris, Editions d'Organisation, 2004.

¹³ Fayol (Henry), *Administration Industrielle et Générale*, Paris, Dunod, 1979.

¹⁴ Bartoli (Annie) et Hermel (Philippe), *Le développement de l'entreprise, nouvelles conceptions et pratiques*, Paris, Economica, 1989.

- L'*organisation* n'est plus conçue comme un simple mécanisme de division des tâches mais de façon plus transversale, la coordination faisant partie intégrante du processus organisationnel.
- L'*allocation des moyens* qui n'apparaît pas dans la définition classique du management représente dans un contexte où les ressources sont limitées, une des missions les fondamentales des managers, qui doivent rapprocher constamment les moyens des objectifs.
- L'*animation* suppose, à l'inverse du commandement, que les personnels, dans leurs dimensions individuelles et collectives, contribuent à l'activation de la structure.
- Le *contrôle* n'est plus conçu comme un mécanisme de conformité rigide et a priori, mais comme un mode de pilotage permanent de l'activité, permettant des pro-actions et réactions rapides en fonction des opportunités.

La présentation séquentielle des missions que nous en avons faite ne doit pas nous faire oublier que la logique qui les sous-tend est circulaire. À l'image de la perception d'une mélodie qui n'est pas la perception successive de chaque note qui la compose mais du tout original qui la constitue, il faut imaginer non pas le métier de dirigeant comme une somme d'activités séparées mais comme un ensemble de processus en constante interaction s'appuyant les uns sur les autres pour faire en sorte que le dirigeant puisse remplir mélodieusement sa mission.

Cette approche diffuse une image du métier de dirigeant qui se réduirait au récit sans fausses notes – chaque note étant représentée par l'une des missions principales du dirigeant que sont la finalisation, l'organisation, l'allocation, l'animation et le contrôle – d'une partition écrite selon le principe de performance. Les prescriptions de la « nouvelle gestion publique », comme l'impératif d'efficacité de l'action publique qui met l'accent sur la nécessité d'une gestion axée sur les résultats¹⁵, s'inspirent profondément de cette image. Le strict respect de la partition devrait donc permettre aux dirigeants publics de s'éloigner de la traditionnelle gestion axée sur les moyens et de tendre vers une gestion plus moderne axée sur les résultats¹⁶.

Cette approche basée sur les missions, décrivant moins le travail que *fait réellement* le dirigeant que le travail tel qu'il *devrait être fait*, a été remise en cause dès 1951 par les études

¹⁵ Chevallier (Jacques), « La Reconfiguration de l'Administration Centrale », *Revue Française d'Administration Publique*, numéro 116, 2005.

¹⁶ Maltais (Daniel) et Mazouz (Bachir), « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences : les compétences clés des gestionnaires publics de demain », *Gestion : revue internationale de gestion*, volume 29, numéro 3, automne 2004.

du suédois Sune Carlson¹⁷, puis par un ensemble d'études dont la plus célèbre est celle d'Henry Mintzberg¹⁸ en 1973.

Le métier de dirigeant condamné à l'improvisation ?

Le deuxième courant majeur présent dans la littérature managériale concernant le métier de dirigeant se situe aux antipodes de l'école classique. Contrairement à l'école classique dominante, les tenants de cette seconde école, dont on peut dire qu'Henry Mintzberg est le père fondateur, pensent que le métier de dirigeant est essentiellement caractérisé par l'improvisation. Cette approche se fonde non pas sur les prescriptions faites au dirigeant mais sur les activités quotidiennes du dirigeant. « Que font réellement les dirigeants ? » est la question centrale des chercheurs de cette seconde école. À travers cette interrogation, Henry Mintzberg a développé un modèle¹⁹ intégrant les différents rôles du dirigeant en fonction des activités observables dont ils dérivent. Le modèle prend la forme de cercles concentriques, au centre duquel se trouve le dirigeant qui amène un ensemble de valeurs, d'expériences, de savoirs et de compétences. Le dirigeant, dans son travail, bénéficie ainsi d'une certaine autonomie pour créer un cadre d'ensemble, qui inclut l'objectif de son poste, c'est-à-dire une perspective particulière sur ce qui *doit être fait*. Le cadre de travail du dirigeant, ici, n'est donc plus considéré comme strictement imposé par son environnement et codifié selon les principes de pilotage et de performance mais, au contraire, la conception du cadre de travail devient une activité à part entière faisant partie intégrante du métier de dirigeant. À ce cadre correspond un agenda de questions spécifiques à traiter et des programmes de travail. L'ensemble de ces éléments constituent ce qu'Henry Mintzberg appelle le « cœur de métier » du dirigeant. En plus des rôles de conception du cadre d'ensemble et de programmation de l'agenda, situés dans le cœur, se trouvent cinq rôles : deux sont liés à l'information, deux aux personnes, et un rôle est lié à l'action :

- *Communiquer* : chercher, recevoir des informations et partager avec d'autres, soit en interne en tant que diffuseur, soit en externe en tant que porte-parole.
- *Contrôler* : utiliser l'information pour contrôler le travail des autres, par des directives spécifiques, par la conception de la structure organisationnelle, ou par le développement et la mise en œuvre de systèmes formels.

¹⁷ Carlson (Sune), *Executive Behaviour*, Stockholm, Strömbergs, 1951.

¹⁸ Mintzberg (Henry), *The Nature of Managerial Work*, Prentice Hall, 1973

¹⁹ Mintzberg (Henry), « Un Tour d'horizon des Vraies Fonctions du Dirigeant », *L'Expansion Management Review*, automne 1994.

- *Etre leader* : encourager les membres de la partie de l'organisation dont il est responsable et leur permettre d'agir de manière efficace, soit en se focalisant sur les individus, soit en se focalisant sur les groupes, soit en se focalisant sur l'ensemble de l'organisation.

- *Relier* : créer des liens et un réseau de contacts avec des personnes situées à l'extérieur de l'unité dirigée, de façon à transmettre à l'extérieur les besoins de l'unité et à affirmer son influence. Cette création de liens et d'un réseau a aussi pour but de transmettre l'influence de ces personnes externes à l'intérieur de l'unité de l'organisation dont le dirigeant est responsable.

- *Agir* : superviser l'action plus ou moins directement, ce qui inclut la gestion de projets de changement, le traitement des perturbations et des crises, ainsi que la négociation et l'exécution des accords passés avec l'extérieur.

Nous sommes loin de l'image du dirigeant qui fait ce que lui dicte sa partition, il existe donc, selon cette école, dans le métier de dirigeant une large part d'improvisation. Une large part d'improvisation parce que le dirigeant bénéficie d'une autonomie, sous-estimée par l'école classique, dans la programmation et la conception de son cadre de travail mais aussi parce qu'une bonne partie du travail de dirigeant est difficile, fragmentée et non programmée. Dès lors le risque majeur encouru par le dirigeant est celui de la superficialité. Improviser est un art que doit maîtriser le dirigeant, pour cela, son activité se fonde essentiellement sur la communication. Contrairement à l'image du dirigeant classique, il aura tendance à favoriser des contacts extérieurs aux strictes relations hiérarchiques et à privilégier les réseaux informels de communication.

<i>Approche basée sur les missions</i>	<i>Approche basée sur les activités</i>
Importance des prescriptions de l'environnement dans l'élaboration du cadre de travail	Influence des expériences et des valeurs du dirigeant dans l'élaboration du cadre de travail
Dirigeant organisé	Dirigeant réactif
Activité planifiée	Activité fragmentée et non-programmée
Importance des relations hiérarchiques	Importance des contacts horizontaux et externes
Privilégie les systèmes de communication formalisés	Privilégie les réseaux informels de communication
Non-politique	Politique

Ces deux écoles aboutissent à des représentations antagonistes du métier de dirigeant et qui sont malgré tout en constante interaction. Selon l'école retenue, il est possible de concevoir le cadre de travail du dirigeant comme strictement imposé par son environnement ou élaboré par le dirigeant à partir de ses expériences ou de ses valeurs. Cette ambivalence

produit une grande diversité dans les manières de définir le métier de dirigeant. Les deux approches du métier de dirigeant que nous avons évoquées omettent certains aspects du métier en privilégiant un aspect explicatif plutôt qu'un autre. Ainsi, l'image qui se dégage d'études basées sur les activités réelles du dirigeant, est celle d'un homme spontané, (ré)actif, et volontaire improvisant face une vague d'événements et de décisions, très éloignée de celle hyper-structurée de l'école classique. Cette ambiguïté qui prévaut au sujet du dirigeant d'une manière générale concerne tout autant le dirigeant territorial. La compréhension du métier de dirigeant implique donc de prendre en compte simultanément les apports de ces deux écoles mais aussi le contexte spécifique du monde public et territorial afin d'éviter l'enfermement dans des cadres normatifs.

Enquête auprès de 63 dirigeants territoriaux

Au cours du premier semestre 2007, le Larequoi a lancé une enquête par questionnaire visant à cerner les caractéristiques actuelles du métier de dirigeant territorial. L'objectif de l'enquête est d'approcher les représentations des répondants afin d'améliorer notre compréhension de ce métier. Ainsi 269 questionnaires ont été adressés électroniquement à des dirigeants territoriaux. 63 nous sont revenus remplis, ce qui correspond à un taux de retour de 23% ; compte tenu du volume relativement important du questionnaire et du délai accordé aux répondants, ce taux paraît très satisfaisant. L'ensemble des questionnaires retournés et exploitables se décompose de la manière suivante : 21 questionnaires (soit 33%) relèvent de dirigeants issus communes ; 15 questionnaires (soit 24%) issus d'intercommunalités ; 13 questionnaires (soit 21%) issus de conseils généraux; 12 questionnaires (soit 19%) issus de diverses unités publiques. Les dirigeants territoriaux interrogés sont quasiment tous titulaires (94% de l'échantillon) et majoritairement Directeur Général des Services ou Directeur Général Adjoint (57% de l'échantillon) ou Directeur de services fonctionnels (directeur des Ressources Humaines, des Finances ou de la Culture ou des Affaires Sociales). Le questionnaire utilisé aborde, à travers des questions ouvertes et des questions fermées, les différents thèmes suivants : les caractéristiques du métier de dirigeant, la relation élu – dirigeant et enfin les défis et les évolutions du métier de dirigeant. Nous avons choisi d'alterner approches qualitatives et approches quantitatives afin de structurer au mieux les faits marquants, les grandes tendances et les résultats majeurs qui ressortent des données issues des différentes questions.

Réformes managériales et évolution du métier de dirigeant territorial

Le métier de dirigeant territorial connaît des évolutions profondes depuis une vingtaine d'années. Après une première vague de réformes, dont la rationalisation des choix budgétaires et la direction par objectifs ont été les avatars, nous assistons depuis les années 1980 à une nouvelle vague de réformes de type managérial nées du mouvement néo-libéral dont les racines sont américaines²⁰ que résument bien les thèmes de « l'Etat Stratège » et de la « Nouvelle Gestion Publique ». En effet, lorsque nous avons demandé aux dirigeants territoriaux de notre échantillon, sous forme de questions fermées, quels principaux défis étaient venus impacter leur métier ces dernières années, la grande majorité d'entre eux ont cité la décentralisation (pour près de 80% des dirigeants territoriaux) et les exigences accrues en termes de management (près de 65%).

	<i>Pas Important</i>	<i>Important</i>
La décentralisation	20,4%	79,6%
Les exigences en termes de management	35,3%	64,7%
Les difficultés financières	45,1%	54,9%
La cohérence des politiques publiques et des actions concrètes	45,1%	54,9%
Les relations avec les autres collectivités	45,3%	54,7%
Les relations avec l'État	49%	51%
La complexité institutionnelle	51%	49%
Le passage à l'ère informationnelle	52%	48%
Les défis de société	59,6%	40,4%
Les changements politiques	67,3%	32,7%
La démocratie participative	86,3%	13,7%

Bien que la fonction publique française n'ait pas subi d'importantes réductions d'effectifs comme au Canada ou aux Etats-Unis²¹, elle n'est pas sortie indemne de la remise en cause néo-libérale de l'Etat. En effet, si l'Etat conserve des attributions essentielles, la prise en charge directe par lui-même d'activités économiques et sociales est appelée à devenir exceptionnelle. Ce phénomène se traduit dans les faits par d'importants transferts de compétences de missions de l'Etat vers des collectivités locales plus petites, qui, selon les répondants, ont rendu le métier de dirigeant particulièrement complexe et l'ont conduit à se professionnaliser.

²⁰ Rouban (Luc), *La Fonction Publique*, Paris, La Découverte, 1996.

²¹ Ingraham (P), Peters (G.B.) et Moynihan (D.P.), « L'emploi dans le secteur public et l'avenir de la fonction publique », in Peters (G.B.) et Savoie (D.J.), *La gouvernance au XXIème siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2001.

La professionnalisation du métier de DT s'est traduite, selon les répondants, par des exigences accrues en termes de management. Afin de se conformer à l'impératif d'efficacité de l'action publique et à la nécessité d'une gestion axée sur les résultats, les dirigeants ont appris de nouvelles manières de faire le travail comme de travailler en réseau, susciter des démarches transversales, maîtriser l'organisation par projet et le travail en équipes. Ainsi, les DT se considèrent aujourd'hui comme de véritables « managers ». Les réformes managériales, à travers la décentralisation et les exigences accrue en termes de management, ont profondément impacté le métier de dirigeant territorial et les représentations concernant le dirigeant territorial « idéal ».

Les dirigeants territoriaux connaissent la chanson

Les dirigeants territoriaux ont parfaitement assimilé les préconisations du management participatif. Ils semblent parfaitement connaître la partition nécessaire à toute gestion moderne axée sur les résultats et y ajoutent même une dimension politique. Ainsi lorsque nous avons tenté d'approcher, sous forme de questions ouvertes, les représentations des répondants concernant le dirigeant territorial « idéal », en leur demandant quel serait, selon eux, un « bon » ou un « mauvais » DT, il ressort de l'analyse du contenu des réponses huit figures principales. Le dirigeant territorial « idéal » serait donc un mélange des 4 figures du « bon » dirigeant territorial (à l'écoute ; donneur de sens ; manager ; stratège) et se situerait aux antipodes des 4 figures du « mauvais » dirigeant (autoritaire ; militant politique ; bureaucrate ; effacé).

<i>Le « Bon » DT</i>	<i>Le « Mauvais » DT</i>
<i>Le DT à l'écoute</i>	<i>Le DT autoritaire</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Écoute (39,7%) - Équipes (15,9%) - Disponible (9,5%) - Déléguer (7,9%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Autoritarisme (7,9%) - Autoritaire (6,3%) - « Hyper contrôle » - « Centralisme excessif »
<i>Le DT donneur de sens</i>	<i>Le DT Militant Politique</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Sens (23,8%) - Politique (12,7%) - Donner (7,9%) - Adaptabilité (7,9%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Politique (14,3%) - « Confusion des rôles » - « Mélange des genres » - « Acteur du champ politique »
<i>Le DT Manager</i>	<i>Le DT Bureaucrate</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Management (15,9%) - Manager (22,2%) - Techniques (9,6%) 	<ul style="list-style-type: none"> - « Homme de dossiers » - « Reproduction des schémas » - « S'englué dans les procédures » - Stricte application des règles »
<i>Le DT Stratège</i>	<i>Le DT Effacé</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Stratège (12,7%) - Stratégique (9,6%) - Vision (9,6%) - Décision (7,9%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Incapacité (7,9%) à avoir une vision prospective - Absence (7,9%) de stratégie - « Frileux » - « Nez dans le guidon »

L'analyse du contenu des réponses montre combien les missions du dirigeant issues de l'école classique ont été assimilées par les répondants. Ainsi la vision, héritée d'Henry Fayol, où le contrôle et l'unicité de commandement occupent une place prépondérante, est rejetée en bloc comme en témoigne la figure du dirigeant « autoritaire ». Les répondants privilégient une vision modernisée du contrôle, qu'ils considèrent comme un moyen de pilotage de l'organisation au service de la stratégie. Le commandement est, lui aussi, fortement contesté et on lui préfère l'animation. Ainsi l'écoute – le mot le plus fortement cité, 39,6% des répondants l'ont cité - devient l'une des qualités humaines indispensables à l'animation des équipes et à l'organisation de la division du travail. La figure du « bureaucrate », héritée des travaux de Max Weber²², appliquant strictement les règles et les procédures, est désormais l'un des symboles du « mauvais » DT. À « l'homme de dossiers », à « l'administratif pur », les répondants lui préfèrent la figure du « dirigeant manager ».

À travers l'analyse des représentations des répondants concernant le dirigeant territorial « idéal », l'impression que les répondants nous récitent la partition d'une gestion moderne axée sur les résultats est grande. Néanmoins, ils y ajoutent une dimension politique absente de l'école classique. Cette dimension politique se cristallise dans la figure du DT

²² Weber (Max), *Économie et Société*, Paris, Plon, 1971.

donneur de sens, qui connaît les jeux de pouvoir et sait éviter l'écueil politique contrairement au dirigeant militant politique. Grâce à ses valeurs éthiques et son esprit « entrepreneurial », il est force de proposition et sait impulser le changement en fédérant et en faisant adhérer aux valeurs de service public et d'intérêt général.

Des compétences plus adaptées à une gestion axée sur les moyens qu'à une gestion axée sur les résultats

Il est étonnant de constater à quel point les dirigeants territoriaux connaissent la partition d'une gestion axée sur les résultats tandis que parallèlement les compétences inhérentes à ce type de gestion ne soient pas considérées, par les répondants, comme indispensables à l'exercice de leur métier. Lorsque nous avons demandé aux répondants de choisir parmi une liste, basée sur les compétences clés des dirigeants publics identifiées par Daniel Maltais et Bachir Mazouz²³, les compétences sélectionnées ont plus trait à la traditionnelle gestion axée sur les moyens que sur une gestion moderne axée sur les résultats.

	Pas Indispensables	Essentielles
Capacité d'écoute	1,6%	98,4%
Éthique*	1,6%	98,4%
Communication et négociation	1,6%	98,4%
Sens politique et de l'intérêt général	3,2%	96,8%
Créativité, impulsion de changement*	3,3%	96,7%
Connaissance du territoire	3,5%	96,5%
Bonne gestion des Ressources Humaines	6,6%	93,4%
Maîtrise des règles et procédures	29,5%	70,5%
Gestion de la performance financière*	31,7%	68,3%
Charisme	38,7%	61,3%
Sensibilité technologique*	64,5%	35,5%

* compétence clé propre à une gestion moderne axée sur les résultats

Conformément aux représentations des répondants concernant le DT « idéal », la capacité d'écoute se retrouve en tête des compétences essentielles pour exercer leur métier. Si l'écoute permet une bonne connaissance du territoire, elle est surtout synonyme de communication, de négociation et de bonne gestion des ressources humaines. Le sens politique et de l'intérêt général, lorsqu'il s'exerce dans la négociation de points de vue pour dégager des consensus et des compromis, est également fortement sollicité par les dirigeants, en ce sens qu'il permet au dirigeant d'apprécier sa marge de manœuvre et les moments propices de l'utiliser. Le fait d'être en mesure de prendre en considération les positions des

²³ Maltais (Daniel) et Mazouz (Bachir), « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences : les compétences clés des gestionnaires publics de demain », *Gestion : revue internationale de gestion*, volume 29, numéro 3, automne 2004.

élus, des usagers ou tout autre facteur qui peut avoir un impact sur le fonctionnement de l'organisation revêt une importance toute particulière.

Des compétences propres à une gestion moderne axée sur les résultats sont également sollicitées par les répondants. Ainsi, l'éthique devient une compétence à part entière, le DT se retrouve de plus en plus confronté à des situations qu'il ne peut résoudre en se référant uniquement à des procédures ou des règles précises, explicites et formelles existantes. Dès lors, il est amené à prendre des décisions difficiles. C'est en grande partie son décodage et le sens qu'il donne à ses décisions sur la base de valeurs éthiques qui lui permettront de faire preuve de créativité et d'impulser le changement.

Si des compétences telles que l'éthique ou la créativité et l'impulsion de changement se rattachent plutôt à une gestion moderne axée sur les résultats, les DT ne considèrent pas la gestion de la performance financière comme une compétence clé de leur métier. À cette compétence qui se situe pourtant au cœur de toute gestion axée sur les résultats, les dirigeants territoriaux semblent encore privilégier des compétences plus traditionnelles comme le sens politique, la gestion des ressources humaines, la communication ou la négociation, propres à la traditionnelle gestion axée sur les moyens.

La diversité des activités du dirigeant territorial

Les DT semblent connaître et avoir assimilé les prescriptions propres à une gestion axée sur les résultats. Or la gestion de la performance financière, une sinon la compétence centrale, liée à l'impératif d'efficacité de l'action publique, ne semble pas avoir été intégrée par les dirigeants interrogés. Une des explications réside peut-être dans le manque de moyens. Le manque de ressources financières conduit à ce qu'il devient de plus en plus difficile de concilier volonté politique et moyens à optimiser.

Le manque semble particulièrement bien caractériser le métier de DT. Le manque de temps semble être le pain quotidien des répondants. Le sentiment de ne pas maîtriser la pendule les pousse parfois à ce qu'Henry Mintzberg nomme le « zapping ». En effet, la complexité des dossiers, l'instabilité institutionnelle, l'inertie et la lenteur administratives sont autant de facteurs qui amènent les dirigeants à manquer de temps et qui les poussent à l'improvisation. Afin de mieux comprendre la réalité de leur travail, nous avons demandé aux dirigeants de se remémorer leurs dernières semaines de travail et d'estimer combien de temps ils avaient consacré à chaque type d'activités.

	Peu de temps	Temps moyen	Beaucoup de temps
Finaliser	14,8%	49,2%	36%

Organiser	9,8%	49,2%	41%
Allouer	42,6%	44,4%	13%
Animer	11,9%	54,2%	33,9%
Piloter	22,4%	58,6%	19%

Les données issues des réponses de l'échantillon montrent à quel point le travail de dirigeant territorial se caractérise par la diversité de ses activités. La majorité des répondants estime consacré un temps moyen à l'ensemble des activités proposées. La grande diversité des activités du DT confirme combien il lui est difficile de programmer son travail et que l'improvisation fait partie intégrante de son métier.

Néanmoins, il nous est possible de tirer deux enseignements ; l'organisation du travail serait l'activité à laquelle le DT consacre le plus de temps et l'allocation des moyens la plus négligée. Bien que les modes d'organisation de la majorité des organisations publiques restent le reflet, certes altéré, des principes bureaucratiques wébériens, notamment à travers la prédominance des règles impersonnelles comme moyen de coordination privilégié, les dirigeants territoriaux semblent de plus en plus coordonner, définir et répartir les missions, les rôles individuels et les travaux d'équipes selon les critères d'efficacité et d'efficience et non plus selon le seul principe de régularité.

D'après le constat fréquemment évoqué du manque de moyens et la mauvaise assimilation par les DT de la gestion de la performance financière, il n'est pas étonnant de constater que l'allocation des moyens soit l'activité pour laquelle ils estiment consacrer le moins de temps. Bien que l'allocation des ressources vise avant tout à éviter les « gaspillages » et à rendre réalistes et concrétisables les objectifs définis, ne maîtrisant que très peu les sources de financement et la gestion des ressources humaines, il leur est quasiment impossible de les allouer de la façon la plus pertinente possible.

À travers l'analyse des activités du dirigeant territorial, il nous a été possible de constater combien la part d'improvisation dans le métier pouvait être grande et les activités diverses. Or il nous semble nécessaire de nuancer ce résultat en soulignant que les cinq missions proposées qualifient plus ce que le dirigeant devrait faire que ce qu'il fait réellement. Dès lors, il nous a semblé que connaître les principaux interlocuteurs du dirigeant territorial, constituait un moyen supplémentaire et complémentaire d'appréhender la réalité de son travail.

L'importance pour le dirigeant territorial des contacts extérieurs à l'unité qu'il dirige

La communication est l'une des activités principales du travail de dirigeant aussi bien d'un point de vue théorique comme nous avons pu le constater lors de notre revue de

littérature que du point des DT eux-mêmes comme le montre notre enquête. Le dirigeant maintient des relations avec trois groupes de personnes : ses supérieurs, les personnes extérieures à l'unité qu'il dirige et ses subordonnés.

	Peu de temps	Temps moyen	Beaucoup de temps
Subordonnés	8,6%	39,7%	51,7%
Élus	29,8%	47,4%	22,8%
Collègues Internes	32%	50%	18%
Supérieurs	42,5%	40%	17,5%
Collègues Externes	26,7%	56,7%	16,6%
Usagers	75%	20,5%	4,5%

Conformément à ce que suggère Henry Mintzberg, les dirigeants territoriaux estiment consacrer une partie substantielle de leur temps à leurs subordonnés (plus de la moitié des répondants estiment passer beaucoup de temps avec leurs subordonnés). Exception faite des usagers (pour qui trois répondants sur quatre estiment leur consacrer peu de temps), les résultats de notre enquête montrent combien les contacts entre les DT et l'extérieur sont importants. C'est pourquoi, nous avons choisi de focaliser notre attention sur les élus qui représentent les interlocuteurs, après les subordonnés, avec lesquels les répondants estiment passer le plus de temps, et qui constituent par ailleurs des interlocuteurs propres au métier de DT.

La relation Élu – Dirigeant, une relation improvisée

Les élus, qu'ils soient de simples maires ou de « grands élus », constituent, avec les subordonnés, les interlocuteurs privilégiés du dirigeant territorial. La question du contrôle politique sur le travail de dirigeant territorial reste constamment posée. En effet, la relation entre le dirigeant et ses élus est particulièrement complexe à analyser. La vision dominante des répondants (43% d'entre eux) concernant la répartition des rôles entre politique et administratif est celle d'une répartition claire. Ainsi la situation idéale est celle où l'élu détient le rôle de conception des politiques publiques et le dirigeant celui de leur mise en œuvre. Si le politique fixe les objectifs et l'administratif met en place les stratégies et les moyens pour les atteindre, les rôles sont en réalité beaucoup moins figés que cela.

En effet, la relation entre élu et dirigeant laisse souvent une large place à l'improvisation. Ainsi il n'est pas rare que le dirigeant conseille et active la réflexion de l'élu grâce à ces compétences techniques et son expertise, l'élu ne dirige donc pas, mais exploite le savoir faire et la capacité de mise en œuvre de l'administration. Comme le soulignent certains répondants, c'est une alchimie différente à chaque fois. Chaque relation s'improvise, se construit en fonction d'éléments de contexte (taille de la collectivité, légitimité politique, etc.)

et des personnalités (des élus et des collaborateurs) et les uns peuvent être conduits à empiéter sur les frontières et les responsabilités des autres. L'absence de véritable contenu de la mission entraîne des situations variées.

La principale crainte des dirigeants concernant leur relation avec les élus est qu'elle s'oriente vers un « spoil system » où chaque changement politique entraîne un changement massif des titulaires de la haute fonction publique territoriale. Comme Luc Rouban a pu le constater avec les hauts fonctionnaires d'Etat²⁴, la principale évolution que constatent les répondants est la politisation. La professionnalisation croissante des dirigeants territoriaux les conduit à passer d'un rôle administratif à un rôle stratégique et de conseil. Ils deviennent ainsi de véritables « copilotes » aux côtés de l' élu. Parallèlement, les dirigeants ne sont pas seuls à se professionnaliser, puisqu'avec la décentralisation, nombre d'élus ont tendance à plus s'impliquer dans la gestion des services. Dès lors, il peut parfois exister une attente particulièrement grande chez l' élu qui l'amène à classer le dirigeant en « pro » et « anti » et, où bien faire le travail – ou à l'inverse ne pas bien le faire – est davantage jugé comme un acte de militantisme que de professionnalisme. Ainsi, selon les répondants, la confusion des rôles est et aura tendance à être de plus en plus fréquente.

Selon les dirigeants interrogés, une évolution souhaitable de cette relation serait une formalisation des rôles qui permettrait ainsi d'éviter le phénomène de « spoil system ». Vraisemblablement, les dirigeants ne souhaitent pas que cette relation soit improvisée mais qu'elle prenne la forme d'une sorte de partition écrite à l'avance ou de ce que Christopher Hood appelle un « marchandage »²⁵. Ce besoin de formalisation pourrait s'apparenter, selon les répondants, à un marché réel (texte, lois, contrats) ou imaginé (séminaire de début de mandat, discussion claire au départ) conclu entre dirigeants et élu à propos de leurs droits et devoirs. On constate, d'après les réponses des dirigeants, que l' élu toujours responsable des résultats de ses services préférerait subir des coûts d'agence pour encadrer et contrôler le travail du dirigeant, plutôt que de subir des coûts d'incertitude. Cette situation est mal vécue par les dirigeants territoriaux qui la vivent comme un manque de confiance et un déficit de reconnaissance de la part des élus pour leurs compétences.

L'avenir du métier de dirigeant territorial

²⁴ Rouban (Luc), « La politisation de la fonction publique en France », *Revue Française d'Administration Publique*, numéro 86, 1998.

²⁵ Hood (Christopher), « Relations entre ministres/politiciens et fonctionnaires : l'ancien et le nouveau marchandage », in Peters (G.B.) et Savoie (D.J.), *La Gouvernance au XXIème siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, les Presses de l'Université de Laval, 2001.

La décentralisation semble avoir été « digérée » par les DT, en tout cas elle semble derrière eux et ne plus constituer un des enjeux majeurs qui vont impacter leur métier dans les années futures. Lorsque l'on demande aux dirigeants territoriaux quels défis majeurs ils auront à relever dans les années futures, c'est incontestablement (selon plus de 90% des répondants) le défi lié aux difficultés financières qui est cité.

Les enjeux majeurs des années futures sont paradoxaux et vont faire tendre le métier de dirigeant territorial vers encore plus de complexité. Les défis de société (tels que le développement durable, la pauvreté et le logement) seront d'une importance de plus en plus décisive dans un contexte de moyens réduits et de faible capacité d'action. Bien que la démocratie participative ne soit pas encore le défi des prochaines années, les processus de décisions plus complexes, la multiplicité des acteurs ou encore l'autorité partagée conduisent à une gouvernance collégiale et une coproduction des politiques publiques où l'utilisateur jouera un rôle croissant.

Last but not least. 82% des répondants estiment que le défi du renouvellement démographique est important tandis que la moitié d'entre eux pense que la fonction publique territoriale n'est pas prête pour ce défi. Pour le relever, il semble nécessaire de développer des compétences et des formations - dans les domaines du management, de la négociation, de la conduite de projet mais aussi et surtout de l'évaluation -, un recrutement plus ouvert (afin de faciliter les aller-retours entre le secteur privé et le secteur public ou entre les trois fonctions publiques) et plus diversifié (en termes de formation et de parcours).

Le métier de dirigeant territorial semble porteur de véritables enjeux. La traditionnelle séparation entre politique et administratif est de moins en moins valable, le dirigeant territorial devient de plus en plus un coproducteur de l'action publique auprès de l'élu et l'utilisateur viendra probablement jouer un rôle croissant. En effet, les dirigeants territoriaux vont devoir de plus en plus gérer des contradictions, notamment parce qu'ils ont à prendre en compte un nombre croissant d'acteurs et d'enjeux. Et pourtant ils doivent composer avec des moyens réduits, des capacités d'actions plus contraintes et une réglementation plus lourde. C'est pourquoi nous dirons que le métier de dirigeant territorial est un métier en quête d'harmonie. En quête d'harmonie parce que constamment tiraillé entre le strict respect d'une partition écrite *a priori* et l'improvisation. Les préconisations managériales qui constituent l'essence des réformes lancées depuis une vingtaine d'années semblent avoir profondément pénétré les discours des dirigeants. Jouer cette partition strictement sans fausses notes semble cependant relever de l'impossible. La gestion axée sur les résultats, dont les prescriptions sont

parfaitement assimilées par les dirigeants territoriaux, semble beaucoup plus difficile à mettre en pratique face à la résistance de la traditionnelle gestion axée sur les moyens. Ainsi l'approche « Mintzbergienne » semble être plus adaptée à la compréhension du métier de dirigeant territorial. Ce métier se caractérise par une grande diversité des activités et le manque de moyens ou de temps pousse souvent à improviser. Il en résulte l'image d'un dirigeant réactif et qui favorise les contacts extérieurs à l'unité qu'il dirige. La relation du dirigeant territorial avec ses élus constitue un exemple particulièrement significatif du tiraillement entre partition et improvisation qu'il subit lors de l'exercice de son métier. En effet, l'élu est le principal interlocuteur du dirigeant territorial après ses subordonnés, il existe une alchimie à chaque fois différente en fonction du contexte et des personnalités de chacun. Elle se vit, elle s'improvise. Mais improviser, cela ne s'improvise pas. Il est nécessaire de passer par l'exercice long et laborieux d'apprentissage des gammes (qui peuvent prendre la forme de formation au management ou à l'évaluation) et de l'indispensable partition (comme le montre le besoin de formalisation ressenti par les DT concernant leur relation avec leur élu). De plus, improviser nécessite un certain esprit d'ouverture (diversification des recrutements et des parcours) afin de faire preuve de créativité. Finalement, le métier de dirigeant territorial se caractérise autant par la motivation et la passion de ceux qui l'exercent que par le manque de reconnaissance du grand public, des élus et des chercheurs à l'égard de cette fonction. Or les enjeux – notamment celui du renouvellement démographique – propres à la fonction de dirigeant territorial montrent combien cette dernière est porteuse pour d'éventuelles recherches en sciences sociales aussi bien en management public, qu'en sociologie ou en sciences politiques. Elles pourront, au contraire de notre enquête qui s'appuie sur une approche extensive, explorer et creuser plus en profondeur des cas particuliers de dirigeants exerçant leur métier au sein de la fonction publique territoriale française.