

Résumé

Nos recherches sur l'analyse d'activité des dirigeants territoriaux, avec trois quarts de l'échantillon dans la tranche d'âge supérieure à 50 ans, ont révélé une fragilité spécifique aux dirigeants qui atteignent cinquante ans et plus. Deux facteurs propres au rapport étroit entre les sphères politiques et administratives agissent comme accélérateurs d'usure professionnelle : d'une part la grande proximité des responsables territoriaux aux élus avec un impact fort sur leur autonomie d'action, et d'autre part les conditions de leur mobilité, contribuent au paradoxe étonnant que plus ils sont jugés efficaces dans la gestion des services et des projets, plus ils sont jugés indésirables par les élus, ce qui compromet bien entendu leurs choix de carrière et influence leur employabilité.

Durat Laurence

UHA – MISEC EA 2310

Maître de Conférences

Paradoxes de la compétence des dirigeants territoriaux expérimentés

1. La montée en puissance des dirigeants territoriaux

1.1. *Des responsabilités croissantes*

Etudier l'évolution des carrières des dirigeants et l'impact de celle-ci sur les compétences est d'autant plus intéressant que le phénomène date d'une quinzaine d'années dans la fonction publique territoriale. En effet, contrairement à une idée très répandue, les personnels de direction non élus de l'administration publique sont confrontés à une instabilité de leur fonction, tout comme les dirigeants du privé. Leurs mandats peuvent être conditionnés notamment aux changements de majorité politique et des préférences des élus (Le Saout, 2009).

Depuis 1987 en droit, mais surtout 1995 dans les faits, l'alternance politique se double d'un remplacement des plus hauts responsables administratifs, au travers de la 'fin de détachement sur l'emploi fonctionnel'. La littérature consacrée aux dirigeants publics met en avant la fragilité de ces derniers et notamment les risques de révocation. Ils sont eux-mêmes soumis à une mobilité à répétition, en fonction des résultats des élections, rejoignant ainsi le '*spoil system*¹' à l'américaine, dans lequel les élites administratives accompagnent les élites politiques dans leur ascension mais aussi dans leur chute. Cette nouvelle condition d'exercice, signe de politisation accrue, calant la durée de l'activité du dirigeant sur le mandat électoral de l'élu est à présent identifiée par les principaux intéressés comme faisant partie intégrante de leurs carrières. Mais cela n'est pas sans entraîner des effets nombreux sur leurs parcours de carrière, leur sentiment de reconnaissance.

Les responsabilités qui incombent aux directeurs généraux des services sont importantes (particulièrement depuis la décentralisation qui a généré de nombreuses interactions entre niveaux de collectivités), au plan juridique et financier comme au plan de la mise en œuvre de l'action publique territoriale. Ils ont à prendre en compte simultanément :

- l'impératif politique (ils agissent pour le compte des élus qui les recrutent),
- la temporalité de leur action (la durée du mandat électif),
- l'adaptation aux territoires différents qu'ils ont à connaître et à leur histoire.

¹ Le système des dépouilles permettait au nouveau gouvernement élu de remplacer les fonctionnaires par des partisans à sa cause.

1.2. *Défiance et méconnaissance du rôle des dirigeants*

Ce contexte génère des apprentissages spécifiques, de nature relationnelle (se situer et interagir dans les jeux d'influence), socio-économique (opérer un diagnostic de territoire), et réticulaire (participer aux réseaux des collectivités publiques). Les dirigeants territoriaux développent donc des habiletés particulières. Cependant, malgré ces compétences, malgré leur haut niveau de formation et leur expérience, facteurs probants dans d'autres sphères d'activité, les dirigeants territoriaux sont dans l'obligation de refaire constamment la preuve de leur légitimité professionnelle. Leur rôle prépondérant est fréquemment dénié par leurs partenaires politiques, au titre même qu'ils sont des fonctionnaires et donc supposés 'faire de la résistance aux élus' et n'avoir qu'un rôle mineur, 'technique', donc subalterne, d'exécutants de la commande politique. A l'observation, il apparaît au contraire qu'ils interviennent dès l'élaboration de la stratégie et à tous les niveaux pour permettre de co-construire les processus. Or la performance de leur action n'est pas suffisante, et parfois elle devient même dangereuse. D'une certaine manière plus le dirigeant est bon, plus il risque de devoir partir. Les élus, jaloux de leurs prérogatives, ne se satisfont pas aisément d'un très bon directeur des services : ils ne savent pas nécessairement trouver leur place dans cette configuration et peuvent en venir à demander au chef de l'exécutif le départ du DGS trop présent, trop performant, qui les cadre, les « empêche » d'agir directement sur les services.

1.3. *Cadre théorique et méthodologie*

Pour mener à bien notre analyse, nous nous appuyons sur les travaux relatifs aux dirigeants territoriaux que nous avons menés depuis 7 ans. Nous puiserons notamment dans deux sources majeures ; une étude comparée sur le statut, les compétences et les responsabilités des dirigeants des administrations locales et régionales en Europe ; une étude sur l'activité des dirigeants territoriaux menée dans le cadre d'un programme de recherches sur des dirigeants de la sphère publique (dirigeants hospitaliers, territoriaux, du travail, etc.) par le CNAM.

Le cadre théorique de l'analyse du travail en vue de la formation (Leplat 1997, De Montmollin, 1984) nous paraît adapté, en permettant d'aborder les liens acteurs et situation de même que la dimension collective de l'activité. Nous avons opté pour une stratégie de recherche qualitative concernant notre terrain d'étude. Pour chaque dirigeant des 12 collectivités territoriales étudiées, il s'agissait 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...)
- les représentations du dirigeant relatives à son activité (ce qu'il dit qu'il fait, qu'il a à faire, 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) s'est déroulé pendant une semaine sur chaque site.

2. Les résultats

L'instabilité est devenue un facteur essentiel dans le déroulement de la carrière des dirigeants (entre 75 et 90% des membres de la direction ont connu entre 2 et 8 mobilités, avec une moyenne à 3.6 postes selon nos études) et l'insécurité liées suscite des réponses individuelles multiples. En effet, ces transitions ont des conséquences directes sur les relations qui lient les dirigeants à leur hiérarchie (contrat psychologique) mais aussi à leurs collaborateurs.

2.1. *Stratégies de contournement, d'effacement*

Sur le plan identitaire et sur le plan cognitif, ils composent parfois difficilement avec les situations assez violentes dans lesquelles ils sont placés et semblent touchés par une usure professionnelle forte. Pour rassurer les élus et ne pas se montrer trop directifs, on peut observer pour les dirigeants les plus expérimentés, la mise en place de stratégies de communication usantes, des jeux tactiques visant à construire l'acceptabilité de leurs décisions. Au contraire de leurs homologues du privé, ils doivent être efficaces mais sans que cela ne se voie. Cette génération de dirigeants qui sont souvent nés dans le terreau de l'action publique, qui sont portés par les valeurs d'un métier dont l'objet est d'oeuvrer à la transformation des territoires, manque de reconnaissance de leur légitimité du fait de la relation au politique : ils ont une pression à ne pas montrer leur compétence, on attend implicitement d'eux l'invisibilité.

De sorte que la perception d'insécurité est centrale dans la production d'effets tant individuels qu'organisationnels de la mobilité. Cette insécurité conduit probablement à des effets positifs comme le suggère la littérature sur la notion d'engagement (Beauvois et Joule, 1981). Mais si l'insécurité entraîne un fort engagement dans le travail, elle présente aussi le risque de se transformer en spirale régressive pour l'individu, ce que nous avons vu auprès de certains dirigeants perpétuellement soumis à la critique des élus, ou « déchargés de fonction » brutalement et qui peinent à retrouver l'estime de soi et une évaluation sereine de leur portefeuille de compétences.

2.2. *Parcours fragilisés et mécanismes défensifs*

Les emplois fonctionnels génèrent des carrières en '*stop and go*' : avec interruptions fréquentes, alternance de progression et de reculs, ralentissements, blocages et recherche de poste, dans lesquelles compétences et disponibilité ne garantissent pas un développement linéaire et où les aléas politiques ont un impact direct sur les parcours des dirigeants territoriaux.

La question des parcours de carrière non linéaires produit des effets cumulatifs sur une durée de carrière, et les dirigeants s'adaptent en produisant des mécanismes plus défensifs dans le souci de préserver leur estime de soi ou leur capacité de résistance.

D'une part **l'anticipation de la fin de la relation d'emploi** : afin de maintenir une image de soi positive et sans doute également pour éviter des conflits concernant les modalités de départ, les directeurs de services les plus expérimentés sont conduits dans certains cas à garder la main sur la décision de la rupture du détachement. Ces comportements ont d'autant plus d'importance que l'on se souvient que les membres des équipes de direction auront à gérer leur propre remplacement : dans ce contexte, il est préférable d'acquérir et de conserver des ressources sociales réutilisables, et la réputation en fait partie. Il n'est pas équivalent dans ce cas de partir de sa propre initiative ou d'être remercié.

Si l'on comprend bien la volonté d'évitement de la situation de rupture imposée, le risque consiste évidemment à ne pas pouvoir se replacer dans un poste de même niveau. On observe que le choix des affectations est parfois lié à une **volonté de préservation de soi**, de retrait, afin d'être moins exposé au stress que nous évoquions plus haut ; en témoignent les cas de DGS prenant une fonction de DGA (pour n'être plus en 1^{ère} ligne) ou passant d'une direction des services d'une ville à celle d'un département, dans lequel les conflits fonctionnaires/élus sont jugés moins durs. Certains des dirigeants adoptent d'autres conduites d'évitement, en se résignant au plafonnement de leur carrière, et formulent leur intention de ne pas franchir la dernière strate, celle de la direction général des services (entre autres toutes les femmes DGA rencontrées) qui semble jouer l'effet d'une censure, d'un plafond subjectif de carrière (Roger et Tremblay, 1999) ; les raisons invoquées sont la position particulière du DGS « entre le marteau et l'enclume » et au cœur de pressions jugées « insupportables » ou auxquelles ils ne souhaitent tout simplement pas se confronter.

3. Conclusion

Evoquons quelques pistes pour limiter cette précarisation des dirigeants territoriaux seniors. Un cadre déchargé de ses fonctions doit pouvoir reconquérir l'estime de soi afin de pouvoir remettre au service du territoire les expériences qu'il a accumulées et de retrouver sa place dans l'organisation. Les ressources sociales en des réseaux sont autant de moyens de rebondir, autant de possibilités d'échanger sur ses difficultés et de se ressourcer par le collectif. Pour l'instant, ce sas est assuré par les syndicats professionnels au coup par coup de manière individualisée et n'est pas conçu dans un dispositif élargi qui concernerait toute une classe d'âge. De plus, sur le plan de la formation, autant la jeune génération est professionnalisée, autant le parcours de formation des aînés est disparate voire fragile. Aucune formation ni même sensibilisation dédiée à ce public n'est proposée à l'heure actuelle. Une des pistes serait de concevoir un dispositif dédié aux transitions professionnelles, comprenant par exemple des missions d'expertise temporaires qui permettraient aux professionnels concernés de prendre du recul, de faire le point sur leurs compétences, voire de partager leurs ressources, ou d'accompagner leurs jeunes collègues. Mais globalement cette question est encore peu prise en compte par une gestion décentralisée des ressources humaines dans la fonction publique territoriale, alors même qu'une génération entière de cadres de haut niveau aborde la fin de carrière dans un environnement totalement transformé depuis 15 ans.

4. Bibliographie

- CROZIER M., FRIEDBERG E. (1997), *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil.
- DURAT L. (2010). Dirigeants de la fonction publique territoriale, une recherche en analyse de l'activité. *Savoirs* n°22.
- LAMARZELLE D. (1997) *Le Management Territorial - Une clarification des rôles entre élus et cadres territoriaux*, Editions Du Papyrus.
- LEPLAT J. (1997). *Regards sur l'activité en situation de travail. Contribution à la psychologie ergonomique*. Paris, PUF.
- LE SAOUT R. (2009). "L'intercommunalité et mutation des liens entre les directeurs des services municipaux et les maires ", *Revue Française d'Administration Publique*, n° 128.
- ROGER A. TREMBLAY M. (1999). Plafonnement objectif et subjectif de carrière, satisfaction et stress au travail, *Psychologie du travail et des organisations*, vol. 5, n°1-2, p.34-42.
- ROUBAN J.-L. (1997) La modernisation de la fonction publique : enjeux et bilans, *Education permanente*, numéro spécial « Fonction publique : moderniser sans détruire », n° 130, p.93-100.
- ROUBIEU O. (1999) « 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.