MANAGEMENT ET GOUVERNANCE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES -ROLE DES ELUS ET DES CADRES : ENJEUX ET PERSPECTIVES ?

Eric Scarazzini

▶ **To cite this version:**

Eric Scarazzini. MANAGEMENT ET GOUVERNANCE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES -ROLE DES ELUS ET DES CADRES : ENJEUX ET PERSPECTIVES ?. 1ère RENCONTRES INTERDISCIPLINAIRES DE LA REGLE DE DROIT AUX NOUVELLES PRATIQUES MANAGERIALES DANS LES COLLECTIVITES TERITORIALES, Nov 2016, Alençon, France. hal-03167704

HAL Id: hal-03167704

https://univ-montpellier3-paul-valery.hal.science/hal-03167704

Submitted on 12 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

1ère RENCONTRES INTERDISCIPLINAIRES DE LA REGLE DE DROIT AUX NOUVELLES PRATIQUES MANAGERIALES DANS LES COLLECTIVITES TERITORIALES

MANAGEMENT ET GOUVERNANCE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES - ROLE DES ELUS ET DES CADRES : ENJEUX ET PERSPECTIVES ?

Personne à contacter : Eric SCARAZZINI

Auteur :
Eric SCARAZZINI
Université Paul-Valery Montpellier 3
Equipe de recherche CORHIS

Doctorant DBA sous la direction de Florence NOGUERA, professeur des universités Université Paul Valéry Montpellier 3.

11 chemin des Magnauques

31290 Villefranche de Lauragais

Téléphone : 05 31 22 81 76 – 06 26 16 21 13

Courriel : scarazzini.eric@neuf.fr

MANAGEMENT ET GOUVERNANCE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES - ROLE DES ELUS ET DES CADRES : ENJEUX ET PERSPECTIVES ?

Eric SCARAZZINI

RESUME

En passant d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite, la gouvernance et le management des collectivités territoriales ont évolués et une nouvelle pratique managériale telle qu'un mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi » a vu le jour, favorisant le clientélisme et la soumission au détriment de la compétence. Mais, peut-on améliorer la gouvernance en redéfinissant le rôle de chacun ?

Mots clés : incompétence, fonction publique territoriale, soumission, gouvernance, Gestion des Ressources Humaines

ABSTRACT

MANAGEMENT AND GOVERNANCE IN REGIONAL AUTHORITIES - ROLE OF ELECTED AND FRAMES: ISSUES AND PROSPECTS?

By moving from a hierarchical duality in a tripartite relationship, the governance and management of local authorities have evolved and a new management practice such as operating mode type "Pathé-Marconi" was launched, promoting clientelism and submission at the expense of competence. But can we improve governance by redefining the role of each?

Keywords: incompetence, local government service, submission, Governance, Human Resource Management

Introduction

L'organisation des communes se caractérise par l'existence de deux filières, politique et administrative provoquant une dualité hiérarchique et plaçant les encadrants dans une situation très inconfortable, voire difficile. L'absence de management contradictoire entre cadre et élus, dans une commune de 50 000 habitants, permet de constater le mode de fonctionnement suivant : « Dans la collectivité territoriale étudiée, les cadres supérieurs installés par le pouvoir en place sont subordonnés à l'autorité, probablement en raison de leur appartenance à un réseau, leurs compromissions, leur confort matériel et peut-être leur incompétence ».
Lors de recherches précédentes, il est apparu qu'une gestion des ressources humaines réduite au minimum était une volonté politique, permettant au pouvoir en place de mettre au sommet de la hiérarchie des personnes avec des profils inadaptés et subordonnées à l'autorité. Les cadres administratifs perdent leur autonomie, leur liberté de pensée, au profit du politique. Mais, peut-on améliorer la gouvernance de cette organisation en redéfinissant le rôle de chacun ? Comment mettre en place un management contradictoire ou une co-gouvernance entre les cadres de la collectivité et les élus avec une atténuation de la subordination des cadres à l'autorité ?
L'article a pour objectif de répondre à ces questions en s'appuyant sur une recherche-intervention à visée transformative et sur une analyse approfondie des interactions. Il précise dans une première partie l'évolution des relations entre cadres élus et l'émergence d'une nouvelle pratique managériale, puis dans une seconde partie comment mettre en place un management contradictoire ou une co-gouvernance entre les cadres de la collectivité et les élus.

1. De l'évolution des relations entre les cadres et les élus à une nouvelle pratique managériale

Du fait de la nature hybride de l'organisation des communes, les filières politiques et administratives arrivent à se court-circuiter. La politisation de l'organisation impulsée par les élus tente de faire de l'administration un instrument plus malléable et moins bureaucratique. Elle se caractérise soit par le biais des cabinets politiques impliqués dans la gestion courante, soit par des gestionnaires de confiance placés dans la hiérarchie administrative, ou par les élus eux-mêmes qui dirigent des services laissant un rôle d'exécutant aux directeurs en place. Or, du fait d'une politisation accrue, le recrutement de titulaires de la fonction publique pour occuper des postes de cadres n'est plus la règle et des contractuels ou des emplois de cabinet dirigent, de façon informelle, certains services.

1.1. D'une dualité hiérarchique à une relation tripartite

1.1.1 Le rôle des élus et des cadres

Les relations élus / cadres dans les collectivités locales se caractérisent par la coexistence d'une double légitimité. Les élus, représentants de la population, élus sur un programme et des choix politiques, ont une légitimité politique, tandis que les fonctionnaires territoriaux, chargés de la mise en œuvre de ce programme, ont une légitimité administrative issue de leurs compétences. Dans toutes les collectivités cohabitent deux cultures différentes :
Celle des élus, regroupés au sein d'un collectif (la liste), qui ont en commun leur programme politique. Mais leurs différentes personnalités, courants politiques et compétences nécessitent management et arbitrage. Ce rôle est assuré par le Maire, généralement tête de liste, qui structure l'organisation de son équipe en prenant en compte ces spécificités.

Celle de l'administration, structurée autour d'un organigramme généralement pyramidal, qui a pour objectif premier de mettre en œuvre le projet politique et de mener à bien les missions quotidiennes. Ces missions quotidiennes sont assurées sans nécessité d'un pilotage politique. La mise en œuvre des projets nécessite par contre une impulsion politique forte avec des enjeux communs aux deux cultures qui sont, la mise en œuvre le programme politique des élus, la garantie de la qualité du service public, la lisibilité du rôle et les actions de chacun et le respect du bon usage des deniers publics.
Dans une commune, le Maire est le chef de l'exécutif et l'autorité territoriale à l'égard des agents territoriaux. Il assure notamment le recrutement du personnel communal, supervise l'évaluation des agents, veille au respect des règles d'hygiène et sécurité, et a le pouvoir d'initier les procédures de sanction disciplinaire. Ces prérogatives doivent être assurées en étroite relation avec le directeur général des services, qui est l'ultime cadre hiérarchique de l'administration. Le Maire dispose d'un pouvoir de délégation de signature et de compétence[1].
En l'absence de délégation du Maire par arrêté, les élus n'ont aucun pouvoir décisionnel, ni d'instruction. Certains agents peuvent bénéficier de délégations de signature dans le cadre d'arrêtés du Maire. Il s'appuie également sur un Directeur Général des Services qui lui-même peut déléguer à des responsables intermédiaires. Ainsi les agents territoriaux sont soumis à une double hiérarchie : celle du Maire, et par voie de délégation celle de leur responsable de service.
L'action de la collectivité est menée en respectant des cadres réglementaires précis tels que le statut de la fonction publique, les règles des marchés publics, de la comptabilité publique, d'urbanisme et de fonctionnement des assemblées... L'administration est force de proposition afin que l'action des élus soit sécurisée sur le plan juridique et financier.
Les agents de la Fonction Publique Territoriale ont en premier lieu une obligation de servir : quel que soit leur rang dans la hiérarchie, les agents sont responsables des tâches qui leur sont confiées. Ils doivent donc mettre en œuvre les décisions de leurs élus[2] (sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public).

1.1.2 L'interventionnisme des cabinets

A cette dualité hiérarchique, vient s'ajouter un troisième élément qui de facilitateur peut devenir perturbateur et créer des dysfonctionnements. Il s'agit des emplois de cabinet.
Les emplois de cabinet sont des emplois que les autorités territoriales peuvent pourvoir pour les assister dans leur double responsabilité politique et administrative. Ils se situent à la frontière entre le domaine politique et le domaine administratif. Les conditions de nomination restent très souples puisqu'aucune condition de diplôme, de grade ou d'expérience n'est requise. Les conditions à remplir résultent seulement des dispositions générales concernant la nomination des agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Les missions principales d'un cabinet sont, le conseil de l'exécutif territorial, la préparation des décisions à partir des analyses réalisées par les services de la collectivité, la liaison au quotidien entre les organes politiques, les services de la collectivité et les interlocuteurs externes (médias, services déconcentrés de l'Etat, etc.) et la représentation de l'élu.
Le cabinet n'a donc pas vocation à gérer lui-même les services administratifs de la collectivité locale. Ce rôle est dévolu au Directeur Général des Services.
L'équilibre entre le Maire, le DGS (Directeur Général des Services) et le Directeur de Cabinet est fragile et souvent des liaisons parallèles court-circuitent le DGS avec l'accord tacite des

[1] Le rôle du leader est de bien faire fonctionner le système, d'éviter les interactions du cabinet sur l'administratif et donc de rester sur une dualité hiérarchique et non pas une relation tripartite, de rappeler aux élus les rôles respectifs et qu'ils ne sont pas chef de service.
[2] Loi n°83-634 du 13/07/1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

élus. Le DIRCAB (Directeur de Cabinet) a souvent une autorité fonctionnelle sur certains services : la communication, les relations publiques, les cérémonies... Poussé à l'extrême, pour diverses raisons liées notamment aux relations internes ou aux ambitions personnelles, le directeur de cabinet peut parfois jouer un rôle particulièrement déstabilisant dans la relation élus/fonctionnaires. Car sa relation forcément directe au chef de l'exécutif peut l'amener à être reconnu comme un contre-pouvoir officieux au DGS.
Si la méthodologie de la thèse est basée sur une recherche intervention à visée transformative avec une interaction entre les acteurs, une étude sommaire des documents organisationnels de la collectivité et du fonctionnement des réunions des cadres dirigeants confirme le pouvoir du cabinet. L'organigramme en vigueur dans la collectivité étudiée, depuis le 15 juillet 2015, place sous l'autorité du cabinet, la communication, le protocole, le festival de la cité et la direction de la tranquillité publique qui gère la police municipale, lui conférant ainsi la gestion des pouvoirs de police du Maire. Or, les textes sont clairs concernant la direction d'une police municipale, celle-ci ne peut en aucun cas être contrôlée par un administratif et doit être rattachée directement au Maire[3]. De plus, placer le contrôle d'une police municipale sous l'autorité d'un organe à vocation politique entraine de facto un sentiment de défiance vis à vis d'agents qui sont censés être impartiaux équitables et garants d'une stricte application des lois.
Ce passage, d'une dualité hiérarchique (élus/cadres) à une relation tripartite (élus/cadres/cabinet) dans le management et la gouvernance des collectivités territoriales, doit aussi prendre en compte une nouvelle pratique managériale telle qu'un mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi » ou « la voix de son maître ».

1.2. Une nouvelle pratique managériale : un mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi » ou « la voix de son maître ».

Mon mémoire de Master sur la Gestion des Ressources Humaines, au sein de la collectivité étudiée dans le cadre de ma thèse, avec la problématique : « Une collectivité peut-elle fonctionner sans gestion des ressources humaines ?» a permis d'obtenir la conclusion suivante : « Une collectivité ne peut pas fonctionner « efficacement » sans gestion des ressources humaines et si ce point précis fait l'unanimité, il apparait qu'avec seulement une « gestion du personnel » une collectivité peut et pourra néanmoins fonctionner plus ou moins bien ». (SCARAZZINI E., 2011). Si cela pouvait convenir il y a encore une dizaine d'années, l'efficacité du service public ainsi qu'une saine gestion des deniers publics nécessitent d'adapter la GRH de la ville au 21ème siècle. Mais la véritable question à se poser est la suivante : Les élus ont-ils intérêt à ce que ça change ? La mutation d'une direction du personnel en direction des ressources humaines traduit dans une collectivité territoriale, une volonté politique et un signal fort envers le personnel. Lors de ce travail de recherche précédent, il est apparu qu'une gestion des ressources humaines réduite au minimum semblait être une volonté politique, permettant au pouvoir en place de mettre au sommet de la hiérarchie des personnes avec des profils inadaptés incapables de contester une décision. Ces faits discutés avec quelques cadres compétents (qui ne sont pas au sommet de la pyramide), a permis de donner un nom à ces cadres obéissants et soumis : les « Pathé-Marconi » en référence à la publicité Pathé-Marconi, la voix de son maître. En effet, la marque Pathé-Marconi, connue sous l'appellation « la voix de son maître » est symbolisée depuis le début du 20ème siècle par le tableau de Francis BARRAUD :

[3] Arrêt N° 0502330 du tribunal administratif de Nancy N°0502330 du 12 juin 2007 USPPM c/ commune de Verdun. Le fait de placer la police municipale sous l'autorité du directeur général des services est illégale, le tribunal considérant que : « « la décision révélée par la publication d'un organigramme par laquelle le maire de la commune de Verdun a intégré le service de police municipale au sein de la direction de l'administration générale et ainsi placé la police municipale sous les ordres du directeur de cette direction et du directeur général des services de la ville est entaché d'illégalité et doit par suite être annulé » et que « les directeurs territoriaux n'ont pas pour vocation d'assurer la direction de la police municipale ».

un petit fox face au pavillon du gramophone. Si l'appellation de la marque fait référence au fox « NIPPER » qui reconnait la voix de son maître, pour certains fonctionnaires de la collectivité étudiée, la voix de son maître sous-entend une soumission à l'autorité. Ce constat a fait émerger un mode de fonctionnement, concernant la soumission ou l'absence de contradiction, dénommée « Pathé-Marconi ». Si celui-ci s'applique à l'ensemble de la fonction publique territoriale, il pourrait être énoncé de la façon suivante : « Dans la fonction publique territoriale, les cadres supérieurs installés par le pouvoir en place, sont subordonnés à l'autorité probablement en raison de leur appartenance à un réseau, leurs compromissions, leur confort matériel et peut-être leur incompétence ».

Si le rôle des parties prenantes d'une collectivité territoriale semble clair (le politique décide et l'administratif met en œuvre), la gouvernance et le management, du fait de l'interventionnisme des cabinets passent d'une dualité hiérarchique entre le politique et l'administratif, à une relation tripartite élus/cadres/cabinet. De plus, si du fait d'un mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi » ou « la voix de son maître », les cadres n'utilisent pas leur légitimité administrative issue de leurs compétences, en sécurisant l'ensemble des actes administratifs, juridiques et financiers, alors la gouvernance et le management dans collectivités territoriales deviennent uniquement politique avec des dysfonctionnements importants et les dérives inhérentes.

Le management contradictoire ou le partage de la gouvernance doit permettre la coexistence de ces deux lignes hiérarchiques en mettant fin à un mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi » et à l'interventionnisme des cabinets. Les cadres ne doivent pas être soumis à l'autorité et être en capacité de contester les décisions des élus lorsque les moyens financiers, matériels et humains sont insuffisants, ou lorsque la sécurité juridique n'est pas garantie. De plus, ils doivent bénéficier d'une autonomie importante et de moyens pour la mise en œuvre des orientations politiques. La problématique qui découle de tout cela est : comment mettre en place un management contradictoire ou une co-gouvernance entre les cadres de la collectivité et les élus ? Avec comme hypothèse centrale : « Dans la collectivité territoriale étudiée, l'intervention de l'exécutif dans le recrutement des cadres dirigeants augmente l'effet de subordination à l'autorité et dénature le processus de recrutement notamment en termes de compétences. »

2. Comment mettre en place un management contradictoire ou une co-gouvernance entre les cadres de la collectivité et les élus ?

La relation tripartite des différents acteurs d'une collectivité territoriale a été constaté, mais il est nécessaire de valider ces constations par une recherche-intervention à visée transformative et sur une analyse approfondie des interactions. La problématique est la suivante : « comment mettre en place un management contradictoire ou une co-gouvernance entre les cadres et les élus ? »

Il est important de préciser la méthodologie de la recherche et son protocole avant de faire émerger des solutions permettant d'améliorer le management et la gouvernance dans les collectivités territoriales et ainsi offrir des perspectives d'amélioration dans ces relations parfois conflictuelles.

2.1. Méthodologie et protocole de la recherche

L'objet de la recherche est la gouvernance au sein d'une collectivité territoriale. La gouvernance n'est autre que la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs (règles, normes, protocoles, conventions, contrats...) pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une

organisation, chacune détenant une parcelle de pouvoir, afin de prendre des décisions consensuelles et de lancer des actions concertées.

Certains élus répètent inlassablement qu'ils veulent des « baïonnettes intelligentes » mais le sentiment dominant est que des placards sont offerts aux cadres qui informent sur les risques judicaires ou les problèmes futurs. Les élus semblent vouloir des « fusibles » pour transférer les responsabilités.

2.1.1 Méthodologie de recherche

Le projet de recherche, est une recherche-intervention, c'est-à-dire qu'il compose avec les acteurs en les impliquant dans la démarche de création de connaissances. Ce n'est pas une recherche sur les acteurs, mais avec les acteurs.
La recherche-intervention est caractérisée par « des pratiques de recherche qui couplent et alternent la recherche en entreprise (*in vivo*) et le travail en laboratoire (*in vitro*) » (Savall et Zardet, 2004). « Il y a donc nécessité d'un nouveau type de recherche réalisé en collaboration entre monde des praticiens et monde académique : il s'agit de la recherche-action » **(**BONNET Marc, 2014). Afin de démontrer l'intérêt de la recherche, sa faisabilité et la vraisemblance de la démarche, la thèse a été construite de la manière suivante : dans le cadre d'une recherche précédente sur l'absence de GRH au sein de la collectivité, les hypothèses secondaires ont pu être vérifiées[4] et ont permis de faire émerger l'hypothèse centrale[5]. Une analyse de la gouvernance de la commune, objet de la recherche, mettra en évidence des dysfonctionnements[6], grâce à de nombreux outils de management tels que 3 audits organisationnels réalisés ces 25 dernières années et des rapports de la cour régionale des comptes… Des entretiens avec des agents de la collectivité (hommes, femmes, filières administratives, techniques, catégories C, B, A, syndicalistes, élus), permettront dans un premier temps, de vérifier la pertinence du constat (hypothèses descriptives principales et secondaires), puis dans un deuxième temps de valider les hypothèses explicatives et enfin de commenter les solutions proposées **(**interactivité cognitive et intersubjectivité contradictoire). En dernier lieu, une autre enquête, auprès d'agents de collectivités territoriales, de tailles et structures différentes, permettra de vérifier si les résultats, et notamment l'hypothèse centrale, ne concerne que l'organisation étudiée ou l'ensemble des collectivités territoriales et éventuellement les autres fonctions publiques ou le privé (contingence générique). Tous ces éléments seront confortés par la littérature en sciences de gestion. Pour Marc BONNET (2014), la recherche-intervention s'inscrit dans une posture épistémologique de « réalisme critique » avec 3 niveaux de recherche-intervention à la 1ère personne (développer sa capacité d'écoute), à la 2ème personne (favoriser la réflexion de groupe) et à la 3ème personne (favoriser le caractère universel des résultats).

---

[4] Hypothèse descriptive secondaire : la collectivité étudiée souffre d'une Gestion des Ressources Humaines inadaptée et peu opérationnelle depuis plus de 30 ans.
Hypothèse explicative secondaire : l'absence d'une véritable Gestion des Ressources Humaines depuis des années conduit à une désorganisation de la collectivité favorisant, pour les postes à responsabilité, le recrutement de personnels avec des profils, des compétences et des cursus inadaptés.
Hypothèse prescriptive secondaire : adaptation et mise en conformité de la Gestion des Ressources Humaines avec une application stricte des règles de la fonction publique et une transparence dans la gestion des carrières.

[5] Les cadres dirigeants de la collectivité n'ont aucune autonomie, sont subordonnés à l'autorité et ne jouent pas leur rôle de conseil

[6] Hypothèse descriptive : les cadres obéissent aveuglement peut-être en raison d'erreurs de recrutement ou d'inadéquation entre leurs compétences et leurs emplois, leur implication dans des réseaux (politiques, francs-maçons, religieux…), leurs erreurs passées ou plus simplement à cause d'avantages financiers facilement révocables.

« La recherche-intervention à la troisième personne (third person action research) vise à favoriser le caractère universel des résultats obtenus dans les deux premiers niveaux de recherche action (Gustavsen, 2001), en leur donnant une portée plus générale » (Marc BONNET, 2014). Cette recherche-intervention à la 3ème personne s'obtient grâce à la publication de résultats, la répétition des expériences, l'action à grande échelle, la diffusion des résultats auprès de managers et dans les réseaux. La promotion la plus large possible est envisagée par la création d'un site internet, l'utilisation des réseaux sociaux et professionnels, la mise en ligne de vidéo explicatives courtes sur « Youtube » et surtout une vulgarisation de cette thèse, par la publication dans de revues telles que la gazette des communes ou la lettre du cadre, afin que des néophytes puissent accéder à la connaissance.

2.1.2 Protocole de recherche

Bien que membre de l'organisation étudiée depuis plus de 12 ans, l'accès aux données du terrain, a été facilité par un accord du Maire ; ce qui ne signifie pas pour autant, obtenir facilement et aisément ce matériau. Encore faut-il se déterminer sur les données précisément recherchées, sur les acteurs, informateurs et interlocuteurs susceptibles de fournir ou de produire ce matériau (existe-t-il ou faut-il le construire ? Sous quelle forme ? Dans quels délais ?). L'analyse qualimétrique requiert l'obtention de données selon différents outils développés dans le cadre de la méthode socio-économique. Le travail de recherche consiste en une démarche exploratoire dans une approche qualimétrique. La collectivité étudiée emploie environ 800 titulaires et de nombreux agents saisonniers. Dans le cadre de l'analyse qualimétrique, 80 à 100 personnes seront interrogés dans le cadre d'entretiens semi-directifs. Pour la population de direction au minimum15 entretiens individuels semi-directifs (1 à 2 heures) seront réalisés (80% des directeurs). Des entretiens individuels pour des agents de catégorie B, femmes, hommes, filières administratives, techniques, sportives, seront réalisés. Pour les différentes filières de la catégorie C des entretiens collectifs semi-directifs seront proposés. Mais cette analyse ne serait pas complète sans entretiens individuels semi-directifs d'une à deux heures avec des élus (au moins 5), les représentants des diverses organisations syndicales (6 organisations) et des agents contractuels.
Les données qui pourront être obtenues présenteront, pour certaines d'entre elles, une autre difficulté : celle de leur exploitation en vertu du principe de confidentialité. S'agissant du secteur public, les données obtenues, ne souffrent pas de restriction particulière. Toutefois, bien que la communication des éléments de rémunération soit autorisée par la CADA (commission d'accès aux documents administratifs), certains éléments concernant la rémunération, les régimes indemnitaires ou les déroulements de carrières resteront confidentiels et les identités des cadres seront rendues anonymes conformément à l'autorisation d'accès aux documents donnée par le Maire de la commune. Si les différents audits organisationnels réalisés au cours des 25 dernières années, ainsi que les rapports de la cour des comptes permettent de mettre en évidence les problèmes de gouvernance, le constat de la subordination de cadres à l'autorité et les raisons de cette soumission ne pourront provenir que d'enquêtes de terrain et d'interviews des différents acteurs. En complément, la presse pourra confirmer l'existence de réseaux et l'implication de certains cadres dans ceux-ci. La définition de critères permettant d'évaluer la compétence aidera à mesurer le niveau opérationnel des cadres de direction. Les hypothèses explicatives et prescriptives seront confrontées aux acteurs de terrain afin de parvenir à une objectivité la plus complète possible. Des agents d'autre collectivités, ou d'autres fonctions publiques, seront sollicités pour vérifier la contingence générique.
Le modèle appliqué à cette recherche, est clairement de nature interventionniste, c'est-à-dire un modèle « dans lequel l'objet de recherche est de déconstruire la réalité de terrain pour y instaurer de nouvelles stratégies et cultures » (Bergadaà, 2006). Les propositions émises sont enracinées dans les faits et non dans la théorie. Dans le cadre d'une recherche-intervention, cette thèse vise

à l'obtention de connaissances scientifiques transposables et la mise en œuvre d'un processus de changement. Cette méthode de recherche suppose l'interaction entre le chercheur et les membres de l'organisation (David, 2000).
« Le laboratoire ISEOR a ainsi été créé pour expérimenter une méthode de recherche fondée sur trois piliers épistémologiques (Zavall et Zardet, 2004) :
-L'interactivité cognitive : l'interaction continue entre le chercheur et les acteurs de terrain permet de de produire des informations que ni les uns ni les autres ne peuvent produire de façon séparée.
-L'intersubjectivité contradictoire : il n'est pas possible de parvenir à une objectivité complète, ni à des solutions optimales, mais l'on peut construire des modèles de gestion qui sont préférés par l'ensemble des acteurs impliqués.
-La contingence générique : la connaissance créée au travers du processus de recherche intervention comporte deux facettes : un apprentissage pour les acteurs de l'organisation, qui est de nature spécifique et contingente à l'entreprise, non reproductible ; et un savoir générique, à caractère universel, qui est reproductible pour tout type d'organisation ».
La présence du chercheur au sein de l'organisation est essentielle pour avoir accès à certaines informations (PLANE J.M. 2012) mais par contre sans intersubjectivité contradictoire, le vécu ou l'implication du « chercheur en action » (BONNET Marc, 2014) risque de compromettre l'objectivité des analyses. Si l'implication est nécessaire dans la collecte d'information, la distanciation avec l'objet étudié et la confrontation aux acteurs sont obligatoires pour obtenir une étude objective. Mais même si parfois l'objectivité de l'étude ne peut pas être atteinte, la pertinence des informations reste essentielle.
Cette thèse mettra en évidence des dysfonctionnements et fera émerger une nouvelle pratique de management, mais dans le cadre de la recherche-intervention l'objectif et de proposer des solutions. Il sera intéressant de voir si ces solutions seront appliquées. Néanmoins, l'espoir est permis car la dynamique de la métamorphose passe par des outils de management, un processus d'amélioration et des décisions politiques et stratégiques (Laurent CAPPELLETTI, 2012). Si les outils de management existent et si un autodiagnostic peut être considéré comme un processus d'amélioration, alors l'accord du Maire de la ville pour faciliter notre recherche constitue une décision politique initiant le changement.

2.2. La combinaison de bonnes pratiques, de solutions innovantes et d'un véritable leadership politique adapté aux préoccupations actuelles peut-elle-être une solution ?

Même si des bonnes pratiques existent et des solutions innovantes ou adaptées peuvent être proposées par les acteurs, ne faut-il pas envisager un leadership politique adapté aux préoccupations actuelles ?

2.2.1 Les bonnes pratiques

Le Syndicat National des Directeurs Généraux de Collectivités Territoriales (SNDGCT) et le Centre de Gestion de la Vienne (CDG 86) ont édité un Vade-Mecum des relations élus/agents dans les collectivités territoriales. Des conseils de bon sens, en partie reproduits ci-dessous, sont donnés aux élus et aux cadres concernant la mise en place d'un mode de gouvernance efficace et adapté :
Instaurer des instances de travail et de décision par projet ou par délégation, avec un élu référent et un cadre référent, formaliser des rencontres régulières (mensuelles à minima) entre l'élu référent et les services qu'il a en délégation, mettre en place des temps d'échange hebdomadaires Maire-Président / DGS. Définir le périmètre d'intervention de chacun : rôle,

missions, compétences...Présenter ce mode de gouvernance et le rôle de chacun à l'ensemble des acteurs... Présenter le projet politique : le Maire ou ses adjoints présenteront aux services le projet qui devra être mis en œuvre par les agents. Mettre en place des délégations adaptées. Mettre en place des outils de pilotage partagés (de suivi, de reporting, ...). Se faire confiance. Communiquer. Rappeler régulièrement aux agents les choix politiques et stratégiques arrêtés pour donner du sens à l'action.
Les services doivent être dans l'opérationnel. Ils doivent en référer à leur supérieur hiérarchique direct plutôt que s'adresser directement au DGS ou au Maire/Président, adopter un langage adapté et compréhensible de tous quel que soit le domaine de technicité, ne pas répondre dans la précipitation (que ce soit à l'oral, par courriel ou par écrit), garder une distance personnelle et professionnelle avec les élus, reformuler les demandes pour être sûr de les avoir bien comprises, alerter leurs responsables de toute difficulté technique, juridique ou autre dans l'exercice de leur mission, refuser d'exécuter l'ordre direct d'un élu et informer la hiérarchie. Pour le cadre, dans la mesure du possible il doit se positionner en interlocuteur unique auprès de l'élu, lui rendre compte, informer son équipe des décisions des élus, présenter des dossiers complets, sécurisés (juridiquement), pédagogiques et argumentés aux élus afin qu'ils puissent se les approprier, présenter des alternatives et apporter des éléments d'aide à la décision, associer les élus aux stades clés des dossiers et projets. Le DGS a un rôle particulier car il doit arbitrer et faire de la régulation. Il est l'interface entre élus et agents, il facilite la compréhension et la cohésion de la collectivité et veille au respect des droits et obligations de ses agents. Il doit traduire les orientations politiques en objectifs opérationnels et en assurer la mise en œuvre de manière cohérente.
Les élus pour leur part exercent, au titre de leurs délégations, la responsabilité d'un domaine spécifique. Ils sont en position de validation et apportent vision stratégique et veille à faire un lien avec le Maire. Ils ne doivent pas intervenir directement dans le fonctionnement des services mais en référer au chef de service. Ils doivent savoir laisser de l'autonomie aux agents dans l'exercice de leurs missions, faire preuve de vigilance quant à certains comportements qui pourraient être interprétés comme du harcèlement, ne pas réaliser les tâches à la place des agents, associer les services à la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des projets, fixer des objectifs clairs, datés et réalisables, garder une distance personnelle et professionnelle avec les agents
Tous les conseils donnés dans le cadre du Vade-Mecum, sont des conseils de bon sens et permettraient à une collectivité de fonctionner idéalement. Mais tout cela semble parfaitement utopique.

*2.2.2 D*es solutions innovantes ou adaptées peuvent être proposées par les acteurs

Les premiers éléments de ma recherche-intervention démontrent que la relation tripartite entre élus cadre et cabinet perturbe cette gouvernance idéale, tout comme la subordination des cadres à l'autorité ou les fortes personnalités (élus, cadres ou cabinet). De plus mon étude précédente (SCARAZZINI E., 2011) a démontré qu'au niveau de la Gestion des Ressources Humaines, cela ne fonctionnait pas et certaines solutions proposées ci-dessous concernaient la gouvernance :
« Il faut passer d'une gestion administrative du personnel (gestion quotidienne) à une véritable politique de gestion des Ressources Humaines (stratégique). Cette nouvelle politique devra être basée notamment sur la « Gestion des compétences » avec la mise en œuvre de processus RH tels que les entretiens d'évaluations ou encore la professionnalisation du recrutement. Le DGS (emploi fonctionnel) dans cet organigramme doit être le point d'entrée et de sortie unique, pivot et garant du fonctionnement de la collectivité. La mise en place d'une évaluation doit permettre d'évaluer aussi les « hauts

fonctionnaires » de l'administration municipale, de les récompenser ou de les sanctionner en les réintégrant sur des postes qui correspondront plus à leurs capacités. Ces postes ne doivent pas être un « bâton de Maréchal », mais un véritable positionnement fonctionnel pour faire évoluer la collectivité. Il faut que ce noyau de cadres dirigeant travaille ensemble, passe au-dessus des intérêts personnels, s'investisse et « reprenne le pouvoir ». La collectivité actuelle nécessite, un pouvoir administratif fort, en capacité d'impulser les choix politiques de la municipalité en place. Si le clientélisme semble être partiellement toléré dans le cadre du recrutement, car synonyme d'utilisation de réseaux, il est, par contre, très difficile de faire admettre, à des agents en poste et méritants, que des personnes, avec des profils inadaptés, aient des promotions en raison de leur appartenance politique. Il convient donc de mettre un terme définitif à des promotions ou avantages indus basés sur le clientélisme. Si le recrutement d'agents de catégorie C ou B, peut être réalisé par la DRH en concertation avec le directeur du service, le recrutement de cadres A, experts ou managers, chargés de mettre en œuvre la politique de la ville ou de garantir juridiquement les actes de la municipalité ne peut pas être laissé à l'appréciation d'une seule personne. C'est pourquoi, la collectivité devrait se doter d'un collège d'experts, en complément des élus et de la DRH pour recruter ces cadres. Le fait qu'un cadre voit son recrutement validé par ses pairs permettrait de faciliter l'intégration. »
L'indépendance des cadres passe par une garantie de conservation des avantages octroyés et du positionnement hiérarchique sur un durée contractualisée et en fonction de critères d'évaluation des résultats clairement établis. De plus afin d'éviter le recrutement de profils inadaptés, des conditions d'expérience, de diplômes et de réussites à des concours doivent être exigées.

2.2.3 Un véritable leadership politique adapté aux préoccupations actuelles peut-il être une solution

Les bons conseils existent pour le management et la gouvernance dans les collectivités territoriales et mon étude précédente semble indiquer que le choix et les compétences des cadres sont des éléments essentiels de l'amélioration du management et de la gouvernance, mais les premiers éléments de ma recherche-intervention permettent de penser qu'il faut un leader (élu ou administratif) et que le leadership du 1er magistrat de la collectivité (maire ou président) est important pour le bon fonctionnement d'une collectivité territoriale.
Nicolas Machiavel, en 1513, dans son ouvrage « Le prince » enseigne qu'un bon leader doit davantage être craint qu'aimé. Dans le monde contemporain, **il semble nécessaire d'avoir des leaders capables de poser des règles et de sanctionner** objectivement ceux qui ne les respectent pas (PLANE J.M. 2015).
« **Le leadership politique** peut être compris comme l'intervention des élus dans la production des politiques publiques ; leur capacité à agir, c'est-à-dire à coordonner des actions (Sawicki, 2003) est couplée à un fort engagement politique. Dans un contexte territorial, l'analyse du leadership politique renvoie au rôle des élus dans la production et au pilotage des politiques publiques locales. » (NOGUERA Florence, PLANE J.M., 2016)
Pour Michelle DUPORT (NOGUERA Florence, PLANE J.M., « Le leadership, recherches et pratiques », P.171et 172, 2016), le **leadership** de conception ancienne peut être **adapté** aux préoccupations actuelles. Selon Michelle DUPORT, Mary Parker-Follet (1868-1933) et Chester Barnard (1886-1961) « envisagent le leadership en tant que processus de coordination pour la première ou de coopération pour le second et les leaders comme les facilitateurs de cette coordination ou coopération. ». Pour Mary Parker-Follet, le leader est « celui qui communique une vision partagée », celui qui incarne la vision globale et systémique. Leader qui n'est pas obligatoirement le dirigeant, rompant ainsi avec la conformité des rôles (Huault *et al*., 2012).
Il faudrait donc pour améliorer la gouvernance et le management, un véritable leader et un leadership politique et adapté.

Conclusion

Après avoir vu que dans le cadre du management et de la gouvernance des collectivités territoriales, la dualité hiérarchique entre élus et cadres s'est transformée en une relation tripartite élus/cadres/cabinet, que les élus se transforment en chef de service, que les membres des cabinets se prennent pour des responsables administratifs, que les cadres dirigeants sont subordonnés à l'autorité et ne remplissent plus leurs rôles, en citant François Mitterrand[7] la conclusion pourrait être la suivante :
Les enseignements provisoires de cette recherche-intervention sont que le management et la gouvernance dans les collectivités territoriales sont intimement liés aux personnalités des dirigeants élus ou administratifs. Le rôle du leader est de bien faire fonctionner le système, d'éviter les interactions du cabinet sur l'administratif et donc de rester sur une dualité hiérarchique et non pas une relation tripartite, de rappeler aux élus les rôles respectifs et qu'ils ne sont pas chef de service. Si la présence d'un leader (élu ou administratif) en capacité de poser des règles et de sanctionner, tout comme l'existence d'un véritable leadership politique et adapté sont nécessaires, la présence au niveau de la direction, de cadres possédant les compétences requises et l'autonomie nécessaire, en capacité de gérer, conseiller et alerter les élus est essentielle. L'indépendance des cadres dirigeants, compétents et recrutés sur des critères objectifs doit être garantie, soit par le statut, soit par une forme de contractualisation. Il doit être mis fin au mode de fonctionnement de type « Pathé-marconi ». La création de directions autonomes est une piste proposée par les premières personnes interrogées. Cette autonomie se caractériserait par un budget et des objectifs clairement définis tous les ans ou sur la durée d'un mandat. Le cadre sélectionné pour diriger cette unité autonome serait le seul responsable devant les élus et le DGS de l'atteinte des objectifs et de la gestion de son budget. En contrepartie, il bénéficierait, par délégation, d'une très grande latitude pour recruter, gérer le personnel et organiser le service. La responsabilité financière existe déjà pour les régisseurs, et les gestionnaires de budget annexes ont une certaine autonomie en matière budgétaire.

BIBLIOGRAPHIE

ADAMS J.S., (1963), *Toward and understanding of inequity, journal of abnormal and Social Psychology*
ALBOUY M., (Jan 2006), *Théorie, applications et limites de la mesure de la création de valeur*, Revue Française de Gestion,N°* 32, 160; ABI/INFORM Global pg. 139
AÏM R., *L'essentiel de la théorie des organisations,* éditions Gualino
AMADIEU J.F., (2006), *Les clés du destin,* éditions Odile Jacob, Paris
AMADIEU J.F., (2008), *Le poids des apparences,* éditions Odile Jacob, Paris
AMADIEU J.F. (2013*), DRH : le livre noir,* éditions du Seuil
ARGYRIS C. (2012), *Savoir pour Agir,* Dunod, Paris
BARTOLI A. et BLATRIX C. (2015), *Management dans les organisations publiques – Défis et logiques d'action,* Dunod, 4Ième éditions
BEAUVALLET M. (2009), *les stratégies absurdes,* éditions du Seuil
BERNOUX P. (2009), *la sociologie des organisations,* éditions du Seuil
BONNET M., *La recherche-action dans le cadre d'un DBA*
BONNET M. (1988), *Expériences de traitement de l'illettrisme en entreprise industrielle. Cas d'une intervention socio-économique dans une verrerie,* Actualité de la formation permanente, n° 96, pp. 27-29

[7] « Pour dire oui, il faut pouvoir dire non »

BONNET M. (juillet 1996), *Méthode d'évaluation des investissements immatériels. Cas d'expérimentations socio-économiques*, Communication au 3ème Congrès Mondial de l'IFSAM (International Federation of Scholarly Associations of Management), 21 p.
BONNET M. et PERON M. (2014), *Qualimetrics Intervention-Research*, Sage Encyclopedia of Action-Research
BOURDIEU P. (2002), *Les structures sociales de l'economie,* Coll contre-feux, Paris.
BRUNSSON N. (1989), *The Organization of Hypocrisy*
CADIN L., GUERIN F. et PIGEYRE F. (2007), *gestion des ressources humaines*, éditions Dunod, Paris
CAPPELLETTI L. (2012), *Le contrôle de gestion de l'immatériel*, éditions Dunod, Paris
CAPPELLETTI L. (4 janvier 2016), *Collectivités locales : des pistes pour faire mieux avec moins*, Les Echos – Page 10
CAPPELLETTI L. (16 novembre 2013), *Le choc de simplification n'aura pas lieu*, Le Monde– Page 6
CDG 86, SNDGCT, (2014), *Vade-Mecum des relations élus/agents dans les collectivités territoriales*, internet
CHANUT V. (2003), rapporteur général, *une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, Rapport d'activité 2000 - 2002 la documentation française
CHEMLA-LAFAY A. et DELEPLACE M.T., *Etude comparative Performance de la fonction « ressources humaines »* - Institut de la Gestion Publique et du développement Economique (IGPDE)
CROZET P. et DESMARAIS C., *L'encadrement des organisations publiques face à la modernisation managériale : concilier l'inconciliable ?* 16e Conférence de l'AGRH Paris Dauphine - 15 et 16 septembre 2005
CROZIER M. et FRIEDBERG E. (1977), *l'acteur et le système*, éditions du Seuil
DAFT R.L. et WEICK K.E.(1984), *Toward a model of Organizations as interpretations systems*, Academy of Management review, 1984, Vol. 9, N.2 – P 284-295
DAVID A. (2000), *La recherche-intervention, un cadre général pour les sciences de gestion? IXième Conférence Internationale de Management Stratégique – Montpellier, 24 au 26 mai 2000*, mars 2000, 22 p.
DELAHAYE J.P.(2011), *Le principe de Peter* ©pour la science – N°407 – septembre 2011 Pages 82-87
DEXIA SOFCAP, *Absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales 2010*
DI MAGGIO P.J. et POWELL W. (1983), *The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, American Sociological Review, 48, 147-60.
DUNAT A. (octobre 2011), *l'action disciplinaire dans la fonction publique territoriale*, éditions La plume d'hippopotame
DUPORT M. (2016), *L'exercice du leadership en chine : enjeux et mutations*, Le leadership, Recherches et pratiques (NOGUERA F., PLANE J.M.)
FREEMAN E. (1984), *Stategic Management : a Stakeholder Approach*
JACQUET S., *Manager les compétences : approche, enjeux et développements*
LAWRENCEP.P., LORSCH J. (1973), *adapter les structures de l'entreprise*
KOCH F., (2011), *Le vrai pouvoir des francs-maçons*, Express-Roularta, Paris
MACHIAVEL N. (1515), *Le prince* - édition du groupe « ebooks libres et gratuits »
MILGRAM S. (1994), *soumission à l'autorité* - éditions Calmann-Lévy
MINTZBERG H. (2010), *le management – voyage au centre des organisations*, éditions Eyrolles
NOGUERA F. (2002), *Management stratégique du temps de travail - Instrumentation et impact de l'aménagement - Réduction du temps de travail*, Thèse

NOGUERA F. (2006), *Management du temps de travail*, Dunod, Paris
NOGUERA F., *Comment transformer le manager en leader ?* - Revue Economie et Management – N°155 – avril 2015
NOGUERA F. et PLANE J.M., (04/2016), *Le leadership – Recherche et pratiques*, Vuibert, Paris
PETER L.J. et HULL R. (1969), *Le Principe de PETER*, éditions William Morrow and Company– éditions Librairie Générale Française, pour la traduction (2011)
PERETTI J.M. (2009), *ressources humaines et gestion des personnes,* éditions Vuibert
PLANE J.M., (2015), *théories du leadership*, Dunod Paris
PLANE J.M., (2012), *théorie et management des organisations,* 3ième édition, Dunod Paris
PLANE J.M. (1998), *The ethnomethodological approach to management : a new perspective on constructivist research*
PORTER L. LAWLER E. (1968), *Managérial attitudes and performance*
Rapport annuel 2009-2010 de la DGAFP sur l'état de la fonction publique (politiques et pratiques)
SAVALL H. et ZARDET V., *La dimension cognitive de la recherche intervention : la production de connaissances par interaction cognitive,* Revue Internationale de systémique, vol. 10, n° 1-2, janvier 1996, pp. 157-189.
SAVALL H. et ZARDET V. (1995), *Ingénierie stratégique du Roseau souple et enraciné », Economica,* 2ème édition 2005
SAVALL H. et ZARDET V, (2014), *La conduite du changement dans les entreprises et les organisations*, Economica, Paris
SAVALL H. et ZARDET V, (2015), *Gouvernance et management : quelle coopération ?* Economica, Paris
SAVALL H., *Management socio-économique ou comment régénérer confiance et performances*, Revue de l'ANCE, Communautés éducatives, n° 100, septembre 1997, pp. 36-45
SAVALL H., ZARDET V., BONNET M., *Libérer les performances cachées des entreprises par un management socio-économique*, B.I.T-ISEOR, Lyon, 2000, 2008
SAVALL H., ZARDET V., BONNET M., (2009), *Management socio-économique – une approche innovante*, Economica, Paris
SAVALL H., ZARDET V. (2004), *Recherche en sciences de gestion : Approche qualimétrique - observer l'objet complexe*, Economica, Paris,
SAVALL H., PERON M., ZARDET V., BONNET M., (2015), *Le capitalisme socialement responsable existe,* EMS, Paris
SCARAZZINI E. (2011), *Une collectivité peut-elle fonctionner sans Gestion des Ressources Humaines*, Mémoire de master GRH secteur public
SCARAZZINI E. (2016), *D'une Gestion des Ressources Humaines inadaptée à un mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi » ou « la voix de son, maître »,* communication 6ème colloque et séminaire international, ISEOR, Lyon 9-10 juin 2016
SILICANI (2008), Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique « rapport Silicani »
SHEPARD Z., (2010), *Absolument dé-bor-dée*, Albin Michel,Paris
STEIGER A. (Mai 2001), France Aéro
SUTTON R. (2007), *objectif zéro-sale-con*, éditions Vuibert
THEVENET M. (2011), *les fausses évidences des RH,* éditions Eyrolles
VROOM V. (1964), *Work and Motivation*
WORLEY C.G, ZARDET V., BONNET M., SAVALL A., (2015), *Becoming agile*, Jossey Bass, USA