

Rubrique Recherche & Action**RETOUR SUR 50 ANS D'INTERFACES POLITICO-ADMINISTRATIVES
DANS LES VILLES FRANÇAISES****Jérôme DUPUIS**

Université de Lille

Saïd YAHIAOUI

Université de Lyon

Résumé

Les villes, gouvernement de proximité par excellence, ont en France une vie démocratique rythmée par des échéances électorales tous les six ans. À cette occasion, les équipes politiques sont confortées, modifiées ou remplacées. Les organisations administratives peuvent alors se trouver impactées, les directions générales renouvelées, les modalités de travail entre élus et administrations comme entre exécutif et DG réactualisées, voire bouleversées. Fort de l'expérience professionnelle des auteurs comme anciens cadres dirigeants territoriaux ou conseils-formateurs auprès de collectivités locales ; de la mobilisation et de l'exploitation secondaire tant de résultats d'enquêtes sur la période que de travaux académiques sur le travail politique des élus locaux, le travail administratif des DGS et de leurs équipes de direction, et les relations politico-administratives présentes dans les communes, et en prenant le parti d'une étude en série longue (50 années de pratiques). Cet article tente de repérer, selon différentes périodes adossées aux mandats électoraux, les traits distinctifs des relations entre les édiles et leurs collaborateurs privilégiés pour en souligner les continuités, les inflexions ou les ruptures identifiables dans la nature et le fonctionnement des espaces propres aux sphères politiques et administratives, dans les mécanismes de « collaboration » pouvant en découler et de ce fait, dans la dévolution du pouvoir municipal.

Abstract

In France, the cities, as the epitome of local governance, have a democratic life punctuated by elections every six years. On these occasions, political teams are strengthened, altered, or replaced. Administrative organizations may then be impacted, general management renewed, and the ways of working between elected officials and administrations, as well as between the executive and general management, updated or even disrupted. Based on the professional

experience of the authors as former territorial executives or advisor-trainers for local authorities ; on the mobilization and secondary use of both survey results from the period and academic work on the political work of local elected officials, the administrative work of general managers and their management teams, and the political-administrative relationships present in municipalities, and taking part in a long-term series study (50 years of practices) ; this article attempts to identify, according to different periods linked to electoral mandates, the distinctive features of the relationships between elected officials and their key collaborators, in order to highlight continuities, shifts, or breaks that can be observed in the nature and functioning of specific spaces to political and administrative spheres, in the mechanisms of "collaboration" that may result from them and thus in the devolution of municipal power.

Mots-clés

Commune, bloc local, maires, élus locaux, cadres dirigeants territoriaux, directeurs généraux des services, professionnalisation, managérialisme, interfaces politico-administratives

Key words

Municipality, local bloc, mayors, local elected officials, territorial executive managers, general directors of services, professionalization, managerialism, political and administrative interfaces

Pour citer cet article : Dupuis, J. et Yahiaoui, S. (2025). « Retour sur 50 ans d’interfaces politicoadministratives dans les villes françaises », *Télescope SMP&OE*, Dossier spécial GIPA, Vol. 22, décembre 2025.

Introduction

En France, tous les 6 ans, les *élections* rythment la *vie démocratique municipale*. C’est l’occasion, pour les citoyens, d’arbitrer entre des projets et orientations locales susceptibles de modifier l’avenir des territoires et la vie quotidienne des habitants et entre des équipes politiques portant ces dynamiques. À chaque échéance, les organisations administratives peuvent se trouver impactées, les directions générales renouvelées, les *modalités de travail entre*

élus et administrations comme entre exécutif et DG réactualisées, voire bouleversées. C’est ainsi que les *contextes* politiques, institutionnels, socio-économiques ou financiers successifs et *leurs traductions* dans les choix stratégiques municipaux, les contenus de politiques publiques, les systèmes organisationnels et managériaux ainsi que les relations politico-administratives méritent d’être *éclairés sur une période relativement longue de près de 50 ans*.

Face à **8 mandats depuis 1977**, nous ferons le choix d'en traiter 2 de manière séparée et de regrouper les autres 2 à 2, marqués par des contextes institutionnels et socioéconomiques proches :

- *Celui de 1977 à 1983* fait « naître » une nouvelle génération d'édiles (comme après les élections municipales de 1947 et 1959) ;
- *Ceux de 1983-1989 et 1989-1995* sont marqués par l'Acte I de la décentralisation, la création du statut de la fonction publique territoriale de 1984 et celui du cadre d'emploi d'administrateur territorial en 1987 ou encore le décret instituant les collaborateurs de cabinet en 1987 ;
- *Ceux de 1995-2001 et 2001-2008* où sont instituées de nouvelles strates institutionnelles et l'harmonisation des régimes juridiques des intercommunalités en 1999 après l'ouverture de la voie communautaire de la Loi ATR de 1992¹. L'Acte II de la décentralisation vient compléter les lois votées depuis 1982-1983 en renforçant l'autonomie des collectivités et en leur déléguant de nouvelles compétences. C'est sur cette période qu'apparaissent les premières tensions sur les ressources locales ;

- *Celui de 2008-2014* qui a assuré un fort renouvellement des équipes municipales et de significatifs changements de présidences d'intercommunalités. De nouvelles catégories d'Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont créées et, en 2010, de nombreuses incitations à l'intégration intercommunale sont mises en place suite aux effets de la crise financière de 2008 et aux mesures d'austérité qui en ont découlé ;
- *Ceux de 2014-2020 et 2020-2026* laissent place à l'Acte III de la décentralisation, dont les réformes adoptées à partir de 2013 portent sur la clarification des compétences locales, l'extension des périmètres des intercommunalités, l'affirmation des métropoles et un redécoupage des régions. S'ajoute à cela l'interdiction du cumul d'un mandat de parlementaire et d'un mandat exécutif local à partir de 2014. Enfin la réduction du pouvoir de lever l'impôt local remet fortement en cause le lien fort établi entre la décentralisation à la française et l'autonomie fiscale des collectivités.

Pour caractériser ces 5 périodes, spécifier les profils et positionnements respectifs des

¹ La loi n° 92-125 du 6 février 1992, dite « Loi ATR » est relative à l'administration territoriale de la République française.

exécutifs et DGS municipaux, déterminer les registres et évolutions des interfaces entre ces derniers et plus largement entre les élus, les administrations locales et les différentes parties prenantes, nous avons mobilisé *plusieurs sources* :

- **En premier lieu :**

- *Notre pratique professionnelle* en tant que cadres dirigeants territoriaux des années 1980 aux années 2000 ;
- *Les résultats d'enquêtes et ateliers* que nous avons réalisés lors des *formations destinées aux managers publics locaux* sur ces 20 dernières années (principalement à l' Institut National des Études Territoriales (INET), lors du cycle supérieur de management ou celui de direction générale, ou encore lors des modules élus-DG-cabinet) ;
- *Les synthèses des rencontres professionnelles* auxquelles nous avons contribué sur ces questions ; comme celle des universités d'été du management territorial de Toulouse de 2004 portant sur « le dirigeant territorial en univers incertain », celle du Syndicat National des Directeurs Généraux de Collectivités (SNDGCT) aux Entretiens Territoriaux de Strasbourg (ETS) de 2007

examinant « pourquoi et comment clarifier la place et le rôle du DGS », celle préparée par le master 2 Manager Territorial de l'IAE Lille en 2008 sur « le DGS, clé de voûte des collectivités », ou encore celle des universités d'été de l'Association des DG des Communautés de France (ADGCF) échangeant sur les directeurs généraux face aux nouvelles figures de la « dynamique » intercommunale en 2021 ;

- **En second lieu,** les *travaux académiques* relevant de plusieurs disciplines (sciences politiques, sociologie, sciences de gestion ...) étudiant :

- Les caractéristiques des *élus locaux*, les contours de leur « travail politique » et leurs transformations impactées par les mouvements de décentralisation, les nouveaux écosystèmes territoriaux, les évolutions partisans, la complexité croissante des politiques publiques... Certaines recherches consacrent des monographies à des élus locaux et maires (Lagroye, 1973 ; Petaux, 1982 ; Lefebvre, 1997 ; Borraz, 1998 ; Prat, 2008) ; d'autres au pouvoir politique local (Becquart-Leclerc, 1976 ; Rondin, 1985 ; Smith et Sorbets,

2003 ; Desage, 2005 ; Douillet et Robert, 2007) et d'autres enfin au « métier » d'élus local et de maire (Garraud, 1989 ; Fontaine et Le Bart, 1994 ; Le Duff et Orange, 1996 ; Huron, 2001 ; Le Bart, 2003 ; Pina, 2009 ; Douillet et Lefebvre, 2017 ; Dupuis, 2020).

- Les types de *dirigeants territoriaux* spécifiant leurs missions, postures et compétences exercées et leurs changements nés du renouvellement générationnel, de la reconnaissance professionnelle, des contingences organisationnelles et territoriales, des injonctions gestionnaires... Certaines études dressent des profils et trajectoires de dirigeants territoriaux (Durat et Bremaud, 2014 ; Gueranger, 2016) ; d'autres des regards sur le « métier » de cadre territorial et de DGS (Fontaine, 1986 ; Maurino et al., 1987 ; Roubieu, 1999 ; Burlen, 2000 ; Carles, 2004 ; Le Saout et Olive, 2007 ; Dupuis, 2015 ; Guéranger, 2016 ; Grolleau, 2020 ; Carmouze et al., 2021).
- La *nature des relations entre ces deux sphères dans les institutions du bloc communal* pouvant mettre en lumière les mouvements aux frontières politico-administratives, l'émergence de nouveaux espaces

décisionnels entre élus et dirigeants territoriaux ; les effets des mutualisations ou dissociations de directions générales, les jeux d'acteurs suite à l'élargissement de la place donnée à de nouvelles parties prenantes... Certaines analyses portent sur les rapports entre élus municipaux et/ou intercommunaux et leurs administrations respectives (Dion, 1986 ; Sadran, 1987 ; Lamarzelle, 1996 ; Cadiou, 2011 ; Dupuis, 2013 ; Scarrazzini, 2016) ; et d'autres sur les processus d'influence réciproque entre Maires et DGS (Le Saout, 2008 ; Lozé, 2014).

Pour éclairer les interfaces politico-administratives, nous avons choisi de privilégier une *posture inductive* en prenant appui sur les réalités vécues par les acteurs concernés, nous transformant ainsi en « *dessinateur du vécu* » (Vermersch, 2005). En croisant nos différentes sources articulées *pour chaque période identifiée*, nous laisserons les *faits et représentations* qu'en font les parties prenantes nous suggérer les constats majeurs des situations vécues et les *enseignements plus généraux*, nourris d'un assemblage entre situations, pratiques, approches et concepts (Denzin et Lincoln, 2005), que nous pouvons en tirer

en termes de profils de maires eu égard à leur travail politique, de types de dirigeants territoriaux,² compte tenu de leurs pratiques professionnelles et surtout de caractéristiques singulières des interfaces qui découlent de leurs relations réciproques. Nous avons en outre *replacé* ces réalités, pour chaque mandat, *dans leur contexte* politique, institutionnel, socioéconomique et financier ; non pour en relever un quelconque déterminisme, tant les situations sont complexes, mais plutôt pour mettre en lumière des facteurs émergents (Fagot-Largeault, 2002), soit propres à une période (émergence diachronique), soit plus permanents ou relevant d'une tendance lourde, mais dont les différentes facettes peuvent diversement se combiner (émergence synchronique), qui constituent autant d'écosystèmes dans lesquels s'encastrent dirigeants politiques et administratifs locaux. Ainsi, après avoir traité ces aspects pour les cinq périodes identifiées, nous mettrons en exergue *en conclusion*, de manière transversale, *les continuités, les inflexions ou les ruptures* identifiables dans la nature et le fonctionnement des espaces propres aux sphères politiques et administratives, dans les mécanismes de « collaboration »

pouvant en découler et ainsi dans la dévolution du pouvoir municipal.

1. Le mandat 1977-1983 : un renouvellement politique, une stabilité administrative, des interfaces entre distance et diplomatie

L'année 1977 est marquée par un *profond renouvellement des équipes municipales* (comme en 1947 et en 1959). En effet, avec une participation électorale de plus de 78 %, les candidats des *partis de l'Union de la gauche* – alliance électorale fondée entre le Parti socialiste (PS), le Mouvement des radicaux de gauche (MRG) et le Parti communiste français (PCF) sur la base du Programme commun de gouvernement de 1972 – *s'imposent* dans *cinquante-cinq communes françaises de plus de 30 000 habitants*.

L'essentiel de la durée du mandat est caractérisé par une *stabilité institutionnelle* (malgré les nombreux rapports³ prônant les libertés communales ; après la loi instituant les communautés urbaines en 1966, la politique des villes moyennes en 1972 et surtout l'échec de la Loi Marcellin sur les fusions de communes de 1971) et par une *première reconnaissance de*

² Directeurs Généraux des Services principalement, mais aussi les cadres de direction DGA (Directeurs Généraux Adjoints) / DGST (Directeurs Généraux des Services Techniques).

³ Crozier, M., *Décentraliser les responsabilités, pourquoi, comment ?*, Paris, La documentation française, 1976 ; Guichard, O., *Vivre ensemble*, Paris, La documentation française, 1976.

l'autonomie communale à travers *des fonds libres d'emploi* et surtout la loi de janvier 1980 met en place le *pouvoir de vote des taux*. En outre, les premières manifestations de la *crise économique et sociale des années 1970* (chocs pétroliers 1973 et 1979) conduisent à un effondrement de la croissance et à une augmentation du chômage suite à des plans sociaux massifs dans de nombreuses régions (touchant particulièrement les villes petites et moyennes à tradition industrielle) et poussent l'*État* et surtout les *municipalités* à devenir des « *urgentistes territoriaux* ».

Dans ce contexte la *plupart des maires* poursuivent leurs *politiques d'équipements collectifs* en matière éducative, socioéducative, sportive et culturelle, tout en bénéficiant du soutien de l'État.

Par contre les *nouveaux élus*, en réponse à la demande sociale portée par les catégories intermédiaires salariées constitutives d'une grande part de leur électorat, initient des *politiques publiques singulières* en matière de cadre de vie et d'offre de services diversifiée. Confrontés à l'émergence de nouveaux problèmes sociaux, ils renforcent, à la frontière des

compétences attribuées à l'époque, leurs interventions sur le volet économique et de l'emploi. Enfin, malgré leur soutien au monde associatif et à la citoyenneté de proximité, ils sont, pour beaucoup d'entre eux, confrontés à des militants issus de mouvements de luttes urbaines initiées dès le début des années 1970.

C'est ainsi que peuvent être repérées *deux facettes du maire* sur cette période : celle du *maire notable-intercesseur-partisan* dans le contexte d'un état centralisé et planificateur, sachant à la fois jouer de relations locales tissées avec différents milieux sociaux pour construire son « fief » (de façon traditionnelle) et de ses liens avec le système partisan national pour représenter son territoire et attirer les ressources depuis la capitale (de façon nouvelle), phénomène renforcé par le cumul des mandats ; celle du *maire investisseur-animateur-localiste* en capacité de proposer des idées et mener des stratégies de coalition visant à obtenir le soutien nécessaire à l'émergence de nouvelles politiques

Pour mener à bien ces rôles, les maires nouvellement élus sont conduits à s'appuyer sur des *administrations municipales* existantes. Tout d'abord, la plupart d'entre eux ne renouvellent pas

immédiatement leur *Secrétaire Général*, lui faisant plutôt confiance dans sa mission de traducteur des intérêts du maire auprès des agents.

Ensuite, certains préfèrent faire appel à un nouveau titulaire au poste de SG entretenant un rapport de plus grande proximité à la sensibilité politique du moment et au nouveau fonctionnement du pouvoir local, conduisant ce dernier à réaliser des tâches plus proches du rôle d'un cabinet (comme le contrôle des autres élus). En outre, les maires « bâtisseurs » s'appuient de façon privilégiée sur leur *DGST* ; cette situation ayant pu conduire à des conflits avec le SG.

Si l'on assiste à très peu de modifications substantielles des organigrammes lors de ce mandat, mis à part la création de nouveaux services comme des directions du développement. Ainsi, l'administration municipale des différentes villes (grandes ou moyennes) reste empreinte d'une « gestion bureaucratique du quotidien ».

De façon assez générale, les élus appartenant aux nouvelles équipes privilégient le recrutement de *nouveaux et jeunes cadres administratifs et*

techniques venant compléter les expertises existantes. Certains SG ont pu alors leur reprocher de chercher à faire évoluer les pratiques municipales sans eux, sinon contre eux. De plus, les *nouveaux adjoints* ont désormais souvent de plus larges délégations de responsabilités que dans les équipes politiques traditionnelles ou précédentes ; et des *relations de travail plus directes* avec les cadres se sont alors nouées. Les SG concernés ne furent plus les seuls interlocuteurs des élus, les circuits de communication devenus plus nombreux au profit des cadres en prise directe avec les réalités : les cadres dirigeants, mais aussi, souvent, les ingénieurs responsables de subdivision et les attachés⁴. *Les réponses apportées par les SG* ont pu relever soit du contrôle, soit de la collégialité ou enfin de la prise d'initiative « managériale ».

Ainsi, *face au maire notable-intercesseur-partisan*, se positionne un *SG expert à distance du politique*, veillant à la bonne administration de la collectivité (gestion du personnel, organisation des services...) ; et *face au maire investisseur-animateur-localiste*, un *SG* qui « se voit alors davantage comme un *négociateur* qui doit faire preuve de diplomatie interne pour éviter

⁴ Le grade d'attaché territorial est créé en 1979.

des confrontations trop violentes susceptibles d'entraver le fonctionnement des services » (Roubieu, 1994).

2. Les mandats 1983-1989 + 1989-1995 : un rééquilibrage politique, l'Acte 1 de la décentralisation en action, une ouverture à la voie communautaire, des interfaces entre professionnalisation parallèle et influence réciproque

Les *élections municipales de 1983* réaffirment la place des élections locales comme enjeux politiques structurants du cycle électoral français. En effet, après un basculement en 1977 de nombreuses villes à gauche (au total, 166 sur 240 de plus de 30 000 hab.), le *retour de balancier* s'exerce à travers le passage de soixante communes aux partis de la droite d'opposition nationale (113 désormais sur 240). Les *échéances de 1989* assurent un *rééquilibrage* avec 136 communes à gauche et 104 à droite.

Ces périodes sont marquées par le *déploiement des lois de l'Acte 1 de la décentralisation* envisagée comme une façon de vivifier la démocratie en rapprochant les décisions politiques des citoyens, en offrant aux collectivités locales de nouvelles libertés et des capacités d'initiatives. Si les communes bénéficient de peu de nouvelles compétences transférées (à la différence

des départements et des régions), leur cadre d'action est désormais plus autonome (allègement des tutelles de l'État, contrôles à posteriori, globalisation des emprunts...). C'est aussi la *Loi d'orientation relative à l'Administration Territoriale de la République de 1992* qui donne un second souffle à la décentralisation en relançant la coopération intercommunale en créant les *communautés de communes, première forme d'EPCI à fiscalité propre*.

Mais à ce moment, les *communes restent* des organisations politiques et administratives, en grande partie, *en cohérence avec leurs territoires de légitimité démocratique et d'intervention opérationnelle*.

Le revirement de politique économique de 1982, la reconnaissance du marché et de la concurrence, la valorisation de l'entreprise, le retrait de l'État de bon nombre de programmes structurants constituent une « opportunité » à une gestion locale ouverte à la *dimension entrepreneuriale* ; plus libre, mais s'exerçant dans un contexte économique et financier plus difficile. C'est aussi dans une forte unanimité et sur des registres très variés qu'une grande partie des candidats, puis des élus, de toute

sensibilité politique, vantent les vertus du *développement local*. En outre, le *recours à la contractualisation* dans de très nombreux domaines (emploi, culture, temps périscolaire et extrascolaire, prévention de la délinquance...) s'impose largement pendant cette période conduisant à une « *territorialisation* » des *politiques publiques communales* comme à un ajustement du rôle de *l'État comme prescripteur et péréquisiteur spatial*. De plus, malgré la mise en place de plusieurs formules de « participation » orientées « information et consultation » ; le temps de l'écoute citoyenne semble un peu mis en sommeil sur ces exercices. Enfin, de nouvelles questions émergent dans les villes durant cette période, comme celles des banlieues qui donnent lieu à des expérimentations de développement social dès 1982.

Ce contexte a conduit les édiles à augmenter de façon significative leurs *dépenses locales de fonctionnement et d'investissement* durant ces deux mandats ; entraînant, malgré des ressources fiscales et des dotations très dynamiques, un *besoin de financement* jusqu'en 1995.

Les nouveaux *élus* à partir de 1983, comme ceux de la « vague » 1977 réélus,

sont amenés à mobiliser, utiliser et transformer les nouvelles ressources politiques (liberté communale, autonomie financière et fiscale...) et administratives pour répondre aux enjeux des années 1980-90 (concurrence entre les villes, changement du visage de leur ville, développement local...).

Les *maires* apparaissent comme la principale autorité politique susceptible d'agir sur le territoire, les confortant comme producteurs de politiques publiques et acteurs du développement. Ils quittent progressivement leurs habits de notables pour devenir « *médiateurs engagés dans une carrière politique* » (Garraud, 1994) ; ce qui les engage dans un *processus de professionnalisation*.

Les projets de développement urbain, de modernisation des infrastructures (lancement des premiers chantiers de transport collectif), de diversification et d'approfondissement des différents champs d'intervention de politiques publiques les incitent à considérer la *gestion municipale comme une entreprise*. D'un côté, *l'intervention d'organismes et de professionnels extérieurs à la ville* (agences d'urbanisme, sociétés d'économie mixte ; concours internationaux d'architecture, etc.) est largement sollicitée ; de l'autre,

la gestion déléguée au bénéfice des grands groupes de services urbains ou de travaux s'étend de manière significative, et ce, indépendamment des sensibilités politiques. Leur ambition est alors de parvenir à sortir des réalisations significatives à l'intérieur d'un mandat, tout en respectant des objectifs de stricte gestion.

C'est ainsi que peuvent être repérées deux facettes du maire sur cette période : celle du *maire entrepreneur politique* dans le contexte de libertés et de responsabilités nouvellement acquises et de dynamique financière au niveau local ; *celle du maire gestionnaire* dans un contexte politique national incertain souhaitant faire fructifier les ressources et compétences et générer de la valeur économique, fiscale et financière pour sa commune.

Les éléments de contexte, comme les intentions des maires sur cette période, ont conduit à de profondes *transformations organisationnelles* en plus grande cohérence avec les choix politiques. Sont alors privilégiées des organisations divisionnelles regroupant plusieurs services par pôles (aménagement & développement, solidarités & cohésion sociale, « ville éducative » associant affaires scolaires,

culture et sport...), l'introduction de missions transversales (comme pour porter la politique de la ville) et des structures par projet. Ces perspectives ont entraîné le *recrutement de cadres aux profils renouvelés*, administratifs et techniques, issus de l'enseignement supérieur ou des grandes écoles, forts de nouveaux savoirs professionnels (gestion et management pour les administratifs, aménagement et développement pour les techniques) et devenant *gestionnaire de ressources et manager de l'organisation* (Dupuis, 2015). Durant ces mandats, ces types de profil supplantent progressivement les cadres « maison » ayant fait toute leur carrière dans la commune à la suite de promotions internes. Cette situation se trouve aussi complétée par la mise en place d'une *équipe d'état-major* auprès du maire, constituée par un *collectif de direction générale* (DGS et DGA responsables des nouvelles « divisions » organisationnelles évoquées plus haut). De même, plusieurs villes font « éclater » les directions des services techniques pour les transformer d'un côté, en direction de projets pour les constructions et aménagements nouveaux et d'autre part, en directions prestataires internes pour l'entretien des bâtiments et espaces publics, *faisant ainsi disparaître la fonction de DGST*.

Tout cela constitue un des signes de la *prééminence* acquise par le *Secrétaire Général* dont la reconnaissance statutaire⁵ et le changement d'intitulé en *Directeur Général des Services* en sont l'illustration plus que symbolique. En effet, sa spécificité fonctionnelle lui confère une autorité associée à la proximité avec le pouvoir politique ; et dans la plupart des cas, l'assurance de son monopole des relations entre l'administration et le maire. Toutefois, cette dernière perspective est loin d'être générale, car depuis 1987⁶, l'exécutif peut se faire assister par un *cabinet politique* ; ce dernier exerçant, à cette époque, des fonctions de conseil politique (relations partisans, vigilance sur le respect du programme électoral...) et de représentation de l' élu (auprès des habitants, des associations...).

Burlen et Thoenig (1998) ont pu dresser le *profil moyen des SG-DGS* dont les caractéristiques nous semblent assez bien refléter leur situation lors de ces mandats municipaux : majoritairement des hommes (seulement 10 % de femmes), dont la moyenne d'âge est de 45 ans, occupant le poste depuis 9 ans ; issus de couches sociales assez diverses ;

équilibre entre diplômés des universités (licences, maîtrises) et autodidactes, avec une part significative de mobilité sociale et professionnelle ascendante ; bénéficiant d'un enracinement important dans la région. De nouveaux profils issus des IEP (Instituts d'Études Politiques), Écoles de commerce, Bac + 5 de type DESS (droit et gestion des collectivités locales, économie publique et finances locales...). viennent amplifier le mouvement après la création du cadre d'emploi d'administrateur territorial⁷ ; ouvrant à ces titulaires les postes de DG-DGA dans les villes de plus de 40 000 habitants.

Le fait que la nomination et la révocation des dirigeants des collectivités relèvent des élus fragilise leur situation et leur avenir professionnel. Malgré le renforcement de la position de DGS évoqué précédemment, l'incertitude quant à leur maintien dans la collectivité, mais aussi dans la fonction, reste prégnante. C'est alors que les DGS, dès la fin des années 1980, vont s'efforcer de *limiter cette vulnérabilité* en se constituant un *capital professionnel*. En premier lieu, le *Centre supérieur de perfectionnement des cadres*

⁵ Par la loi du 26 janvier 1984, mais appliquées seulement à partir de 1988, ces cadres sont placées en situation de détachement sur un emploi fonctionnel.

⁶ Selon le décret du 16 décembre 1987 ; mais de nombreux maires, dès 1977, avaient recruté des agents et assistants de cabinet

⁷ Par la Loi Galland de 1987.

*territoriaux*⁸ constitue une ressource majeure au service de leur légitimation professionnelle, en leur offrant une *formation* interdisciplinaire s'inspirant de méthodes et outils de gestion alors innovants. En second lieu, de nouveaux *réseaux* adossés à la presse professionnelle contribuent à construire l'image modernisatrice de plusieurs DGS et cadres supérieurs à travers la mise en avant, à l'occasion de *rencontres et colloques*, d'initiatives concrètes en matière de gestion de services ; ainsi que la reconnaissance de nombres d'entre eux comme experts mobilisés comme formateurs ou *auteurs d'articles et fiches pratiques*⁹. En troisième lieu, leur investissement dans les *organisations professionnelles* comme le SNDGCT, l'AATF¹⁰, l'ADT¹¹ tend, sous des registres différents, mais convergents, à promouvoir une conception renouvelée du « métier » de SG-DGS comme manager public local...

La période étudiée consacre la *place essentielle prise par les DGS* (et plus largement leurs équipes avec les autres dirigeants, comme les DGA) dans la

conduite de l'organisation municipale, mais aussi dans les choix à opérer en matière d'action publique. Par les conseils qu'ils exercent auprès de leurs maires sur les questions financières, de ressources humaines ou de services à la population ; ils sont ainsi *partie prenante d'une véritable entreprise politique* dont la finalité est de maximiser les chances de réélection de leur employeur. Sans rentrer dans le jeu politique partisan et sensibles aux discours modernisateurs de l'administration publique, ils rejoignent, tout en les confortant, les visions entrepreneuriales et gestionnaires des élus. Cette porosité d'idées et de liens est compensée par la valorisation de l'excellence professionnelle comme condition de la reconnaissance de l'autonomie bureaucratique et de l'autorité managériale.

Ainsi, *face au maire entrepreneur politique*, se positionne un *SG-DGS manager des affaires locales* impliqué dans la recherche de ressources et la valorisation des atouts de sa ville s'attachant à adapter, veillant à la bonne

⁸ Créé en 1984 sous l'égide du Centre National de Formation des Personnels Communaux (datant de 1972) et établi à Fontainebleau sur le campus de l'INSEAD.

⁹ Particulièrement dans l'ensemble des publications du groupe Lettre du Cadre fondé en 1987.

¹⁰ AATF : Association des administrateurs territoriaux de France créée en 1988.

¹¹ ADT : Association des dirigeants territoriaux créée en 1984 par d'anciens stagiaires du centre supérieur de Fontainebleau.

administration de la collectivité (gestion du personnel, organisation des services...); et *face au maire gestionnaire*, un *SG-DGS conseiller administratif* s'attachant à mettre son expertise au service de la préservation des marges de manœuvre et à rendre possibles les ambitions de ses élus.

3. Les mandats 1995-2001 et 2001-2008 : un renforcement de la coopération intercommunale, une diversification du travail politique à deux échelles, des interfaces dépendant des jeux entre élus-DG communaux-DG d'EPCI

Après une participation en baisse de près de 10 points par rapport aux échéances précédentes (67 % en moyenne), les résultats des élections municipales de 1995 et 2001 reflètent une *alternance politique dans les villes de plus de 30 000 habitants*, avec des basculements entre gauche et droite : en 1995, plus de 20 passent de droite à gauche ; en 2001, 40 de gauche à droite, dont de nombreuses villes détenues par le PCF. La première ville de cette strate démographique sous étiquette écologiste apparaît en 1995, d'ailleurs reconduite en 2001. Par contre, sur les 4 villes

gagnées sous la bannière de l'extrême droite en 1995, seules 2 sont renouvelées en 2001.

Ces périodes sont marquées par les *lois de l'Acte 2 de la décentralisation*¹² qui renforcent *l'autonomie des collectivités territoriales* (finances locales, droit à l'expérimentation, référendum local). En outre, les EPCI à fiscalité propre sont enrichis de nouvelles structures, comme les communautés d'agglomération par la *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite Chevènement*, de 1999 ; et une « nouvelle territorialisation » à partir de seuils démographiques¹³ est instituée ; portant ainsi leur nombre de 1103 en 1995, à 2 000 en 2001 et à 2 583 en 2008. Quelles que soient leurs formes, ils doivent et/ou peuvent bénéficier de *compétences dans des domaines stratégiques de l'action publique locale* relative au développement économique, à l'aménagement de l'espace et à la gestion des réseaux de services urbains. Plusieurs aspects ont des conséquences majeures sur la *répartition du pouvoir local au sein de ce nouvel espace*

¹² Loi constitutionnelle de 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française et Loi relative aux libertés et responsabilités de 2003 (qui transfère de nombreuses compétences de l'État aux collectivités départementales et régionales).

¹³ Communautés urbaines pour la strate de 500 .000 hab., les communautés d'agglomération pour la strate de 50.000 hab. autour d'une ville centre de 15.000, et les communautés de communes dépourvues de seuil.

politique : d'un côté, l'intercommunalité ne constitue *pas une entité politique autonome* et n'est pas *indépendante des communes*, puisque ce sont les maires et les élus municipaux qui siègent en leurs assemblées, ceux-ci pouvant être tentés de privilégier leur représentation communale ; de l'autre, la définition du *périmètre fonctionnel* des compétences transférées peut devenir un champ de *négociations entre élus* communautaires et entre communes et EPCI, d'autant plus que les fonds de concours sont désormais validés depuis 2003 ; enfin, même si elle existe depuis la Loi ATR de 1992, la *dotation de solidarité communautaire*¹⁴ ; dont les élus décident des montants, des critères d'attribution et de leurs clés de répartition ; a pu faire naître conflits ou arrangements entre eux. Désormais, l'écosystème local fait référence à une *pluralité de territoires, source de redistribution des cartes tant politiques qu'administratives*.

La configuration institutionnelle des années 2000 (nouvelles compétences pour les régions et départements ; montée en puissance de

l'intercommunalité) favorise aussi une *nouvelle conception de certaines politiques publiques* marquée par le lancement de grands chantiers (dont ceux en matière de transport collectif urbain), la diversification des actions sociales communales (encore limitée au niveau intercommunal), la montée en puissance des interventions communautaires en matière de logement-habitat et politique de la ville, l'institutionnalisation des modalités de participation (conseils de quartier, conseils de développement dans les EPCI).

Si la *marge de manœuvre financière des communes diminue* sur ces 2 mandats conduisant à une légère baisse de leurs investissements ; ces derniers sont désormais portés par les EPCI, l'endettement leur étant aussi transféré. Toutefois, de façon générale, alors que la logique de limitation de la progression des concours financiers de l'État aux collectivités se déploie à compter de 1996 ; l'*autonomie fiscale connaît des restrictions* en matière d'impôt économique.

¹⁴ Elle vise à permettre aux intercommunalités de reverser aux communes des ressources financières obtenues par l'impôt sur les entreprises (taxe professionnelle) et à favoriser les solidarités entre les communes membres d'un

EPCI, en offrant aux élus les moyens de rééquilibrer les différences de répartition de richesses et de charges sur le territoire intercommunal.

Les évolutions apparues au sein du bloc communal, comme le renouvellement des formes d'action publique, viennent transformer *le travail et le personnel politiques*. Les *élus communautaires* – aussi différents soient-ils – semblent trouver plus d'avantages à s'arranger sur la répartition municipale des ressources communautaires qu'à s'affronter sur le sens de l'action publique intercommunale ; cristallisant alors les groupements en agences de moyens au service des communes, instaurant un fonctionnement politique collégial fondé sur la recherche de consensus. Devant porter des projets à moyen et long terme, s'impliquer dans des compétences relativement techniques (déchets, eau & assainissement, transport, zones économiques...) et à impact territorial, les *exécutifs communautaires* doivent sensibiliser et convaincre leurs pairs du bien-fondé des dossiers projetés et s'assurer de leur avancée effective.

En ce qui concerne les *maires*, le constat peut être fait que, sur ces deux mandats, nombre d'entre eux sacrifient leur carrière professionnelle au profit de leur engagement municipal ; ce qui permet, au-delà de la professionnalisation déjà notée dans les années précédentes, de parler d'une « *identité professionnelle des maires* », constituée de disponibilité

de capacité à élargir leur territoire d'influence (Genieys et al., 2000).

C'est ainsi que, sur cette période, peut être repérée la figure du *maire entrepreneur visionnaire et relationnel* (les deux aspects ne pouvant pas être disjoints ; Fillion, 1991) ; s'attachant à impulser et mettre en œuvre des projets anticipant l'avenir urbain et crédibles sur les plans techniques et financiers, tant dans sa mairie qu'à l'EPCI ; sachant enrôler les parties prenantes au service de la dynamique locale et tenir compte des points de vue des différentes municipalités représentées au sein de l'intercommunalité et soucieux de garantir la cohésion de l'édifice communautaire en phase de construction et de consolidation.

Lors de la création massive des *EPCI* dans les années 2000 donnant lieu à des compétences plutôt bien circonscrites à l'aménagement, au développement économique et à la gestion des réseaux de services urbains ; les *structures* sont alors organisées autour de ces domaines considérés comme des *découpages fonctionnels* mobilisant des métiers d'ingénierie technico-économique et de conduite d'opérations. Nous sommes à ce stade à l'ère de la « *bureaucratie professionnelle* » selon Mintzberg.

L'exigence de proximité portée par les élus conduit à la mise en œuvre dans ces organisations communautaires de « *pôles de proximité* » sous l'autorité de cadres responsables de services délocalisés « bâtiments-infrastructures-voirie » chargés de territorialiser les programmations ; ou de « *référénts territoriaux* », relais territorialisés chargés de conseiller les maires sur les programmations et partageant, d'une certaine façon, la maîtrise d'ouvrage avec eux (même si les crédits restent communautaires). La première situation renforce le projet communautaire moins dépendant des élus municipaux ainsi que la hiérarchie administrative de l'EPCI ; la seconde conforte les maires et rend plus difficile l'autonomisation administrative communautaire.

C'est dans ce cadre que des *directeurs généraux des services des EPCI* sont installés à la tête de ces nouvelles organisations. Ces dirigeants travaillent pour la structure interne, mais aussi, et c'est là un nouveau rôle, pour le développement du territoire. Pour tenir ces deux volets, les directions générales doivent pouvoir assurer à la fois, un *contrôle des interactions entre l'administration et les maires* pour réguler, voire « filtrer » les revendications municipales pour

maintenir les équilibres territoriaux et politiques (logique de coalition ou de consensus) ; ainsi que *la structuration et la modernisation d'une administration* en gestation et en développement. Pour répondre à ces deux besoins, *deux profils* ont été mobilisés. Le premier serait *le professionnel aguerri*, âgé entre 50 et 60 ans, ayant intégré une collectivité grâce à des opportunités locales et ayant exercé des responsabilités ascendantes en fonction de la strate démographique, connaissant bien les élus du territoire, reconnu pour son savoir-faire, qui va plutôt s'attacher à être le garant de la qualité de la gestion interne, de la sécurité administrative tout en s'assurant, comme médiateur auprès des élus, de la fluidité des relations entre mairies et EPCI. Le second serait *le militant de l'intercommunalité*, plus jeune, entre 40 et 50 ans, plus diplômé du supérieur, ayant une plus grande mobilité géographique et une carrière faite de postes d'encadrement dans des communes, mais aussi et surtout dans des structures intercommunales de type districts, puis EPCI à fiscalité propre qui va insister sur les moyens pour créer une cohésion interne à la communauté tout en envisageant son rapport avec les élus (en particulier les maires) sous l'angle de la pédagogie et de la sensibilisation aux enjeux et aux champs des possibles.

Au plan communal, les maires, du fait de leur investissement dans leurs EPCI respectifs, sont amenés à plus déléguer, à leurs adjoints, mais surtout à leurs **DGS** pour les seconder dans les tâches d'énonciation, de contractualisation et de suivi des politiques communales ; qui sont alors plus étroitement associés à la préparation de la décision politique. Mis à part le dirigeant pour qui la fonction est l'aboutissement d'une carrière ascensionnelle au gré des strates démographiques du statut ; on assiste à un renouvellement générationnel des DGS communaux (Bachelet, 2006) plus jeunes (35-40 ans) ayant une forte hétérogénéité de parcours de formations initiales, une diversité sociologique, une plus faible codification statutaire (ingénieur, administrateur-attaché principal-directeur territorial, ou cadre détaché ou contractuel), plus ouvert à la féminisation et connaissant une mobilité professionnelle et géographique plus intense (de 15,4 % en 1995 à 20,2 % en 2001). *Sur le plan organisationnel, peu d'évolutions* sont à noter ; laissant se déployer des démarches de type « projet d'administration – projets de service » visant à redéfinir les missions et activités de l'organisation, des plans d'amélioration de la qualité de service.

L'engagement des **maires** dans le jeu politique et les projets intercommunaux ne sont pas sans influence sur *les rapports* qu'ils peuvent nouer avec leurs **DGS**. En devenant le principal vecteur de liaison entre la commune et le groupement intercommunal, ils sont amenés à laisser moins de place à leurs DGS ; et plus souvent, pour contrebalancer leur moindre disponibilité, ils confient de nouvelles responsabilités d'impulsion et de supervision à leur directeur de cabinet ; même si, à cette époque, les interactions Cabinet/DGS se font encore prudentes, prenant la forme d'un pacte tacite de 'non-agression' réciproque (Durat et Bremaud, 2014). À l'inverse, ceux qui disposent d'une moindre influence dans l'intercommunalité (du fait des alliances nouées ou de la difficulté à faire accepter la place de la ville-centre parmi de plus petites communes composant la majorité au sein de l'EPCI) confient de fortes marges de manœuvre stratégiques et managériales à leurs DGS. Ces derniers s'attachent alors à renforcer la reconnaissance de leurs compétences en consolidant leurs réseaux et capacités professionnels (au sein du SNDGCT

déjà évoqué, de l'INET¹⁵...). Ainsi, *plusieurs cas de figure* se dessinent : soit le couple maire – DG se renforce pour défendre les intérêts communaux et éviter l'autonomisation de l'administration communautaire ; soit le maire, principal intermédiaire entre la commune et l'intercommunalité, contribue à réduire l'implication de son DG communal dans la construction de l'action municipale dorénavant partagée avec l'échelon intercommunal ; soit le DG, en lien avec ses pairs sur le territoire de l'EPCI, se saisit des opportunités issues de sa maîtrise des circuits d'information entre commune et intercommunalité pour devenir le conseil privilégié auprès de son maire.

Avec un « bloc communal » associant communes et EPCI, le système politico-administratif local se complexifie et se diversifie : Certes, de façon générique, *face au maire entrepreneur visionnaire et relationnel*, se positionne un *DGS conseil de gouvernements locaux* ; mais il peut avoir à « gérer » la distance qui les lie. En outre, *des DGS d'EPCI* viennent élargir le cercle des dirigeants ; ces

derniers pouvant jouer *les diplomates ou les pédagogues avec leurs élus*, et *les contrôleurs ou coordonnateurs avec leurs services*.

4. Le mandat 2008-2014 : une déstabilisation politique et financière du monde territorial, une hybridation politico-gestionnaire des élus locaux et cadres dirigeants, une interdépendance entre exécutifs et DGS

Après une participation stable à près de 65 %, les *résultats des élections municipales de 2008*¹⁶ font l'objet de *forts basculements de droite à gauche* (près de 40 villes de plus de 30 000 hab.) et de plus faibles, entre gauche et droite (une douzaine). Ce sont désormais 148 villes de cette importance démographique qui sont dirigées par une équipe municipale de gauche (contre 111 en 2001) ; et 107 de la droite et du centre (contre 141 en 2001).

La période est particulièrement marquée par la *fin de « l'âge d'or » de la décentralisation* (qu'elle soit politique ou fonctionnelle) et une *recentralisation*. Si la Loi RCT de 2010¹⁷ a pour objectif de réduire le

¹⁵ Grande école de formation de la haute administration territoriale, cette institution change de nom en 1998 pour devenir l'Institut national des études territoriales. C'est en 2000 qu'y est lancé le Cycle de direction générale destiné aux DGS et DGA des collectivités de + 40 000 habitants sur le management stratégique.

¹⁶ Initialement programmées en 2007, les élections municipales furent reportées en 2008 pour ne pas surcharger un calendrier électoral qui prévoyait jusqu'alors huit échéances en une année.

¹⁷ Loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités locales dite « RCT ».

"mille-feuilles" territorial, ce sont surtout les *lois de finances* adoptées au cours de cette période qui touchent de plein fouet les ambitions et budgets locaux. Celle pour **2010** réforme en profondeur et de façon historique le paysage fiscal des collectivités locales¹⁸ en *supprimant la taxe professionnelle*. Si la CFE revient aux communes, la majorité des recettes de compensation échappe totalement à la liberté de vote des taux. Cela constitue la première étape de la *disparition progressive de l'autonomie fiscale des communes* au profit de l'État. En outre, la crise financière de 2008 a eu pour effet de rendre caduque la loi de programmation des finances publiques 2009-2011 et d'engager une nouvelle *participation des collectivités au redressement des finances publiques* (LFI 2011 à 2013).

Dans ce contexte, on assiste à une stabilisation des dépenses de fonctionnement des communes, alors que celles des EPCI continuent de croître de plus de 4 % l'an en moyenne, comme leurs effectifs. L'investissement local connaît aussi une chute significative à partir de 2011 (-20 %). Le *besoin de*

financement réapparaît à partir de 2010, compensé par l'appel à l'emprunt. Face à cela, de nouvelles stratégies émergent, incluant l'*innovation tarifaire* sous des formes variées (tarification différenciée dynamique, incitative...) pour diversifier les sources de financement et la *rationalisation organisationnelle et financière*. Enfin se déploient de « *nouvelles* » *formes d'action publique* en recourant de manière généralisée, voire foisonnante, aux *appels à projets* ; ce qui permet à l'État d'orienter l'action des collectivités. *L'autonomisation des politiques intercommunales* est aussi favorisée par plusieurs textes renforçant leurs compétences en matière de planification urbaine et d'urbanisme réglementaire¹⁹. C'est ainsi que naissent, dès 2011, de réels projets communautaires de territoire en matière d'aménagement et d'urbanisme intégrant les questions de développement durable (PADD), de logement (PLH) et de mobilité (PDU). *L'orientation gestionnaire ou managériale* est aussi introduite dans les dynamiques de *participation* en reconnaissant la place de « l'expertise d'usage » dans l'élaboration et la conduite des services

¹⁸ Substitution de la contribution économique territoriale (CET) composée de la Cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à la

taxe professionnelle ; et introduction de mécanismes complexes de compensation.

¹⁹ La *Loi Grenelle 2* de 2010 et la *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* (ALUR) de 2014.

urbains pour améliorer et moderniser les politiques publiques locales.

Les *élus locaux* et les *maires* en exercice sur ce mandat, font face, à un mouvement de *déstabilisations politique, financière* (dont les contours ont été évoqués plus haut) et *socioéconomique* (fragilisation de l'économie productive au profit de l'économie résidentielle, niveau élevé du chômage de longue durée, explosion du nombre de personnes allocataires des minima sociaux dits « d'insertion »). C'est ainsi que, quelle que soit leur sensibilité politique (et malgré un tropisme fort des villes vers la gauche), les maires observent un *changement de valeurs*, abandonnant leurs croyances partisans pour observer des visions partagées relevant de *programmes gestionnaires*. Dépassant les clivages traditionnels gauche-droite, leur engagement politico-économique peut, soit accompagner le retrait des services publics par des choix de contraction de dépenses, soit contrebalancer les objectifs de compétitivité par ceux de cohésion sociale. De même, la multiplication des centres de décision au niveau local (intercommunalités multiples, densification des « pôles ») leur fait abandonner le modèle de régulation croisée pour rentrer de plain-

pied dans celui du *pouvoir polycentrique*.

C'est ainsi que, sur cette période, peuvent être repérées les figures du *maire gestionnaire* passant les décisions au crible de la soutenabilité financière, voire de la réduction de la voilure des programmes ; et du *maire stratège* impulsant et négociant des projets, tant dans leur commune qu'au sein de l'EPCI, dont il est partie prenante, à visées conservatoires, adaptatives ou encore proactives.

Pour répondre à ces enjeux et défis complexes, incertains et parfois contradictoires, des *choix organisationnels* sont portés au sein du bloc communal. *Au niveau municipal*, l'idée est de se recentrer sur les politiques publiques éducatives, culturelles et sportives plus facilement maîtrisables localement ainsi que sur la simplification des structures (moins de hiérarchie, plus de transversalité et de responsabilité). *Au niveau inter-communal*, la volonté exprimée par les élus est de distinguer plus clairement ce qui relève des services aux communes (directions des services urbains et de la proximité) et ce qui renvoie à des sujets plus globaux et stratégiques (directions de l'aménagement et de l'attractivité). Le

renforcement des services communautaires est lié à la volonté de devenir, selon les mots de nombreux présidents de communautés d'agglomération « *l'acteur essentiel du territoire* ».

Dans cet univers, il nous faut maintenant examiner les deux types de DGS. **Le DGS intercommunal** cristallise, dans l'exercice de ses fonctions, les rôles « internes » d'adaptation des structures fonctionnelles de 1^{re} génération d'intercommunalité, et de médiation entre domaines d'intervention pour constituer de nouveaux « départements » organisationnels ; mais il doit aussi et surtout s'attacher « *à construire un projet partenarial qui tisse sur le territoire une véritable matrice opérationnelle, territoriale et stratégique* » (Orion et Poncet, 2014). La légitimation de ces DG s'exerce alors dans les échanges avec leurs pairs DG des communes membres de l'EPCI. C'est ainsi que se trouve confortée la génération des DGS militants de l'intercommunalité, renforcée, au sein de l'état-major communautaire, par l'arrivée d'administrateurs territoriaux issus de l'INET.

Eu égard au contexte municipal, le **DGS communal** est partie prenante des

arbitrages sur les questions de gestion des ressources humaines et financières et, à ce titre, considère celles-ci comme une opportunité pour asseoir sa place dans l'institution en valorisant son capital d'expertise, promouvoir, auprès de l'exécutif, son engagement dans un nouvel espace de fabrication conjointe des stratégies performancielles. Deux catégories de DGS sont alors identifiables : La première regroupe celles et ceux ayant déjà une expérience de plusieurs années dans des villes de plus de 20-30 000 habitants, appartenant au cadre d'emploi des attachés et/ou ingénieurs territoriaux, d'un âge moyen de 40-45 ans, un peu plus féminisé que la génération précédente, plus ou moins diplômés du supérieur, mais ayant suivi des formations continues de gestion-management dans les établissements du CNFPT (en particulier le CSM ou l'itinéraire « performance & action publique » de l'INET), et tenté d'importer des techniques de gestion de leur collectivité antérieure ou venant des échanges dans leurs réseaux professionnels. La seconde, que nous appellerons celle des « mercenaires » est issue de la formation initiale d'administrateur territorial, plus diplômée, plus jeune (30-35 ans), plus masculine, avec de moindres expériences territoriales, mais ayant

parfois exercé dans le secteur privé, et surtout imprégné d'outils (de recettes) de gestion développés par les grands cabinets internationaux d'audit et de conseil, marqués du sceau du *New Public Management*. Ces deux types de DGS et cadres dirigeants peuvent être appelés « missionnaires », tant ils sont focalisés sur le projet de performance commandé par leurs élus, souvent présents à peine le temps du mandat. Ces « passages » leur assurent toutefois un formidable accélérateur de carrière et de professionnalisation ; leurs postures relevant, selon la formule de Durat et Bremaud (2014), d'une « *rencontre d'une structure et d'une trajectoire* ».

À compter de ce mandat, le système politico-administratif local semble porté à *l'hybridation politico-gestionnaire entre les acteurs politiques et administratifs*. D'un côté, le travail politique des élus est désormais fondé sur une forme de pragmatisme et de standardisation des pratiques gestionnaires ; de l'autre, le travail administratif des dirigeants territoriaux devient, à travers l'exercice de conseil stratégique de proximité, une activité plus politique et plus stimulante de portage du ou des « projets » (projet de territoire en intercommunalité, projet de performance en commune). Ce « front

renversé » crée les conditions d'une *interdépendance entre exécutif* (maire et/ou président) *et direction générale* (DG et DGA). D'un côté, les leaders politiques s'appuient sur la capacité de médiation des dirigeants administratifs pour assurer le filtrage des volontés stratégiques ; de l'autre, les DG bénéficient du soutien de leur exécutif pour devenir les représentants de la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble du territoire.

Cette interdépendance et cette proximité valorisent tout en la *renforçant la position du directeur général des services*, mais créent conjointement les conditions d'une *dépendance plus affirmée au politique* ; d'autant plus forte que les élus souhaitent se constituer des états-majors « fidèles ». Toutefois, ce sont moins des rapports d'autorité qui structurent leurs relations que des *rapports de confiance*, alimentés par les mécanismes d'interdépendance déjà mentionnés. Les rapprochements qui se sont opérés au cours de ce mandat ont favorisé des modalités de travail entre maire/président et DGS plus collégiales (au sens de collectif de travail) ; même si ces acteurs ne disposent pas de sources semblables de légitimité pour agir.

5. Les mandats 2014-2020 et 2020-2026 : des incertitudes politiques, institutionnelles et socioéconomiques ; des figures renouvelées de maires notables ouverts à « l'entrepreneursip » ; des postures contradictoires des DGS, entre politisation fonctionnelle et distanciation du politique ; un système d'interface politico-administrative au sein du bloc communal diversifié et complexifié.

Alors qu'en 2008, la majorité des villes de plus de 30 000 habitants passe à gauche face à un pouvoir central de droite ; c'est l'inverse qui se produit en **2014**. 147 communes portent des **majorités de droite** et 5 du centre, seules 87 restent à gauche, 3 villes ont des maires écologistes ; et 3 des maires d'extrême droite. En **2020**, les élections municipales se déroulent en pleine crise sanitaire, bousculant le calendrier et ne mobilisant que 42 % des électeurs (contre 62 % en 2014). Les résultats, malgré des alternances dans les deux sens, sont **globalement stables** : 87 villes restent à gauche, 105 à droite, 44 au centre ; par contre, 1 ville de plus de 100 000 habitants est acquise par l'extrême droite, et surtout **12** par des

équipes où les **écologistes sont majoritaires**.

Ces mandats sont marqués, pour le premier, par un **approfondissement des mouvements de décentralisation et des pouvoirs intercommunaux** ; pour les deux, par une poursuite et une **amplification de la recentralisation financière**.

La **Loi MATPAM de 2014**²⁰, en mettant en place un coefficient de mutualisation dont le calcul impacte la DGF intercommunale et communale, incite à des processus de mutualisation. La mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale prévus par la **Loi NOTRe de 2015**²¹ a entraîné un fort **regroupement des EPCI à fiscalité propre** et a ramené leur nombre de 2 145 en 2014 à 1 254 en 2025 ; leur taille moyenne passant à 55 000 habitants. L'élargissement des périmètres géographiques, comme l'extension des compétences intercommunales incitent les EPCI à définir des **pactes de gouvernance** précisant la place des maires dans la gouvernance intercommunale, à

²⁰ La Loi MATPAM de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014 rétablit la clause générale de compétences aux départements et régions et crée un nouveau statut pour les agglomérations de plus de 400 000 habitants.

²¹ La Loi NOTRe portant nouvelle organisation territoriale de la République supprime à nouveau la clause générale de compétence pour les départements et les régions, renforce le rôle des régions en matière de développement économique (SRDEII) et d'aménagement durable du territoire (SRADDT).

instaurer une *conférence des maires du territoire* comme lieu de débat autour des grandes orientations stratégiques. De façon plus large, cette période cristallise des *logiques de gouvernance territoriale et interterritoriale* caractérisées par des *assemblages à géométrie variable* entre dispositifs et échelles territoriales sur les *plans vertical* (entre collectivités de niveaux institutionnels différents) *et/ou horizontal* (entre collectivités de même type). Certains territoires ouvrent ce champ à un *partenariat* plus riche (associant acteurs socio-économiques, associatifs, voire citoyens).

Plusieurs lois de finances de ces 10 dernières années modifient de façon substantielle le cadre financier des collectivités locales poursuivant la politique menée à ce titre depuis 2010. Ainsi, l'imagination politique gouvernementale et administrative de Bercy s'attache à contourner les marges de manœuvre budgétaires des collectivités, en particulier celles du bloc communal, et surtout à faire *disparaître leur autonomie fiscale* en rupture complète avec les choix de liberté locale initiée dès 1979 ; la majeure partie de ses ressources provenant désormais des dotations nationales et du produit de TVA transférée. C'est ainsi que la

croissance de la dépense publique locale est revenue à un niveau inférieur à celle de la richesse nationale sur la dernière décennie ; avec une baisse des effectifs du bloc communal comme des investissements (sauf entre 2017 et 2019), un besoin de financement depuis 2019, une reprise concomitante de l'endettement.

C'est dans ce contexte de contraintes budgétaires que les collectivités conduisent leurs *politiques publiques*. Les *communes*, en tant que gouvernement local de proximité, ont engagé plusieurs *priorités* sur ces 10 dernières années : *l'éducation* à travers des Projets éducatifs de territoire élargis aux jeunes jusqu'à 25 ans ; *la culture* à travers la diversification des lieux et événements culturels ; *le sport* à travers la construction, la rénovation et la diversification des équipements sportifs, l'encouragement de la pratique des activités physiques et sportives ; *la sécurité et la tranquillité publique* à travers la montée en puissance des polices municipales et la part grandissante allouée à la vidéoprotection ; *la solidarité* à travers la prise en compte des besoins renforcés en matière de vieillissement, de santé, de parentalité. Les *intercommunalités* sont, quant à elles, engagées dans les

politiques globales et intégrées de **transition écologique** à travers l'Agenda 21 local, le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) aligné avec les ODD (Objectifs de Développement Durable), les écoquartiers, les démarches territoriales d'économie circulaire et/ou d'économie sociale et solidaire, le programme Territoire Engagé Transition Écologique, le contrat pour la réussite de la transition écologique, le plan local de mobilité, le projet alimentaire territorial (PAT).

Nous pouvons, à ce stade, noter désormais une **séparation croissante au niveau local** entre une **sphère municipale** centrale dans la représentation politique, mais qui l'est de moins en moins dans l'élaboration de l'action publique, et une **sphère intercommunale** qui accroît son rôle dans l'élaboration des politiques publiques sans processus parallèle de démocratisation (puisqu'élue au second degré).

Malgré ou grâce à l'agenda institutionnel de cette période qui consacre la pluralité des lieux pour transformer les problèmes en décision politique ; le **centre de**

gravité du système local reste **le maire** dont la situation lui permet, avec une grande diversité de postures, d'assurer la cohérence politique et territoriale.

L'élection de 2014 a fortement renouvelé les élus : ils sont politiquement plus à droite, plus jeunes et plus souvent issus des entreprises ; découvrant pour certains l'univers territorial et souhaitant exercer leur autorité de manière plus centralisée et plus directe, ce que le président de l'AATF qualifiait en 2016 de « **pédégéisation des élus** ». ²² En outre, l'approche en termes de gouvernance caractérisant la période n'a pas entraîné de déclin du « **présidentialisme municipal** » (selon le terme de Claude Sorbets).

Avec **l'élection de 2020**, plusieurs **dimensions nouvelles** émergent. Tout d'abord l'application effective de la loi de 2014 ²³ interdisant le cumul de mandats permet à une nouvelle génération de maires qui ne sont pas parachutés, connaissent leur territoire et sont à 100 % dans leur collectivité de se dévoiler. Certains d'entre eux s'attachent alors à concevoir et/ou **transformer des**

²² Fabien Tastet alors président de l'AATF, lors des Entretiens Territoriaux de Strasbourg de 2016.

²³ Lois organiques et ordinaires du 14 février 2014 interdisant à compter de 2017 le cumul de

fonctions exécutives locales avec le mandat de parlementaire national ou européen.

politiques publiques innovantes et/ou anticipatrices. D'autres, découvrant les contraintes de leur fonction et le pouvoir limité de leur action, utilisent quelques *stratagèmes* pour en cacher l'étendue à leurs citoyens. Ils usent alors du registre de « *l'imputation* » (Le Bart, 2003) en impliquant la municipalité, grâce aux financements croisés et à leur clause générale de compétences, dans toute une série d'actions dont ils n'ont pas l'initiative, et en revendiquant tout ce qui se fait sur leur territoire ; et/ou de celui de « *l'orchestration* » (Le Bart, op. cit.) en tentant de faire un récit global, cohérent et valorisant de toutes les « petites » réalisations municipales.

C'est ainsi que, sur cette période, peuvent être repérées les figures du *maire entrepreneur institutionnel* qui cherche à consolider le leadership municipal en combinant le marchandage, la négociation, le compromis au service de la défense d'intérêts à la fois collectifs et individuels ; et celle du *maire entrepreneur de politique publique* qui souhaite améliorer les conditions de vie et la création de valeur économique, sociale, environnementale et démocratique inédite pour le territoire et ses habitants (Dupuis, 2020) ; comme aussi celui du *maire entrepreneur politique communicant* qui enrôle les

parties prenantes et les électeurs au service de son emprise politique sur le territoire en se construisant une posture décisionnelle sans rapport complet avec la réalité.

Dans ce contexte, *plusieurs types de missions et postures* peuvent être tenues par les *DGS communaux*. *En appui du leadership mayoral*, ils sont tentés de privilégier leur rôle de *maitre d'œuvre de l'organisation* en densifiant les techniques de gestion et de management pour faire face aux défis municipaux. La « génération des mercenaires » évoquée pour la période précédente poursuit son œuvre, mais s'appuie, ayant tiré les leçons des échecs antérieurs de changements introduits sans réelle appropriation et continuité, sur les porteurs de mémoire de la collectivité. Toutefois, la présence du *maire à 100 %* dans sa commune est de nature à *modifier la relation*, surtout concernant la part de compétence stratégique que l'élu délègue à son DGS. Certains cadres dirigeants apprécient cette situation en se mettant à distance du politique, valorisant leur rôle d'expert, loyal et neutre. D'autres se retrouvent, surtout avec les élus de 2014 (mais cela s'est amplifié ces dernières années), *sous pression* du pilotage politique direct, éprouvant de grandes difficultés à faire

valoir leurs remarques et préconisations, pouvant souffrir d'injonctions paradoxales et exprimant des sentiments accrus de fatigue, de charge mentale et d'isolement.

En appui du modernisateur de l'action publique, ils préfèrent favoriser le rôle d'***assistant à maitre d'ouvrage*** en déplaçant le centre de gravité de leur valeur ajoutée vers le soutien à la définition, à la refonte, au redimensionnement et au pilotage des projets des élus. Ce sont alors des cadres dirigeants et dirigeantes, âgé-e-s de 35-45 ans, diplômé-e-s de l'enseignement supérieur, ayant exercé dans le milieu associatif (défense de l'environnement, solidarité, coopération internationale...); éprouvant une réelle envie de s'impliquer dans la conduite de l'action politique municipale au plus près des élus, en suggérant des solutions, en innovant dans les formes d'action retenues et dans la déclinaison organisationnelle et managériale en soutenant les projets, voire en les négociant. Cette posture est de nature à politiser la fonction, non pas dans un registre d'enrôlement partisan, malgré une certaine proximité de sensibilité, mais en déployant un ***engagement assumé dans la réussite du projet politique***, dans l'assemblage des

stratégies et dans l'alimentation de relations dynamiques aux usagers.

En appui du porteur de récit territorial, ils sont confrontés à un ***dilemme***, soit assumer leur « ***politisation fonctionnelle*** » (Hustedt et Salomonsen, 2014), soit se mettre ***à distance*** et laisser le cabinet politique prendre la main sur la communication politico-institutionnelle et territoriale qui peut se nourrir de relations directes avec les services. Cette dernière situation vient déstabiliser le positionnement du DGS et créer un espace intermédiaire investi par les différents protagonistes.

Nous avons déjà évoqué les ***deux voies engagées***, depuis les années 2000 et suivies pendant ces deux derniers mandats, ***par l'intercommunalité*** : celle intégrationniste visant à renforcer l'autonomie des communautés vis-à-vis des communes, et celle de la contestation de la première souhaitant un retour municipaliste au nom de la proximité et de l'agilité politico-administrative. ***Dans les deux cas***, le ***DGS de communauté*** peut jouer sur le ***clavier des rôles*** susceptibles d'être tenus ; activant plutôt l'un que l'autre en fonction du contexte politique et territorial : celui de la traduction (des enjeux, compétences et priorités communautaires pour les

différents territoires communaux) dans la mise en place de relations et méthodes de travail partagées entre ces niveaux ; celle de la régulation lorsque territorialisation et contractualisation rendent nécessaires de gagner en fluidité entre EPCI et communes ; celle de la contribution à l'élaboration et au déploiement d'un projet de territoire multi-acteurs et multi-échelles. Les fonctions diplomatiques sont alors éminemment requises afin de régler les conflits inhérents aux relations inter-organisationnelles.

Même si la facette suivante ne lui est pas réservée (et pouvant être aussi activée par le DG de communauté), celle relative à la *conduite des transformations organisationnelles* est essentielle pour le *DGS mutualisé ville centre – EPCI*. Le schéma organisationnel étudié pour le précédent mandat politique est complété par celui d'une « *organisation ambidextre* » (Tushman et O'Reilly, 1996) où cohabitent « unités exploitantes » tournées vers la gestion opérationnelle routinière, le management vertical, et la recherche de l'efficacité productive ; et « unités exploratrices » sensibles à l'innovation dans la production de services, le management plus participatif, et à l'esprit entrepreneurial. La *direction*

générale apparaît alors ramassée autour de quelques *grands domaines d'action publique* (compétitivité, cohésion sociale, cohésion territoriale, aménagement durable) et pilotant directement des directions territoriales sous l'autorité de DGA de territoires. C'est ainsi que si le DGS se trouve plus en proximité avec le politique pour « instruire » les élus des enjeux institutionnels, de l'avancée des dossiers et des risques à lever comme pour contribuer à la « pacification » des relations et négociations, ce qui le conduit à une sorte de « solidarité fonctionnelle » avec le maire-président ; les autres membres de la DG sont plus sensibles au pluralisme politique qui prévaut dans les exécutifs intercommunaux et communaux, privilégiant le registre technique et la légitimité réputationnelle par l'appartenance à de multiples réseaux professionnels. D'ailleurs les profils sont quelque peu le reflet de cette distinction : d'un côté, les DGS mutualisés exercent ce type de responsabilité plutôt en fin de carrière, ayant plus de 50 ans, de multiples expériences professionnelles dans l'univers territorial (au niveau administratif, mais aussi parfois en cabinet d'élus), pouvant prendre du recul

en suivant des parcours²⁴ ouverts aux dirigeants des secteurs public et privé ; de l'autre, les DGA fonctionnels ou opérationnels aussi mutualisés, sont plus jeunes 40-45 ans, plus féminins, ayant bénéficié de formations initiales ou continues de l'INET, investis dans les associations professionnelles²⁵, relevant tout autant de la filière administrative que technique, mais pouvant aussi être contractuels.

Sur ces dernières périodes, le **système d'interface politico-administrative** s'est, pour le moins, **diversifié et complexifié** : d'une part, on rencontre des **DGS communaux face à leurs maires respectifs** qui peuvent être organisateurs, innovateurs ou prudents ; mais aussi des **DGS de la commune-centre** (fonction dissociée du DG intercommunal) **face à un maire-président de l'EPCI** qui seront plutôt dans le registre de la diplomatie ; des **DGS intercommunaux face à un président-maire d'une des communes** qui se positionneront comme managers de territoire et assembleur de stratégies territoriales ; et enfin des **DGS mutualisés face à un maire de ville**

centre-président qui densifieront leurs actes stratégiques combinant management de politique publique, management de l'organisation et management de territoire.

Éléments de discussion et conclusion

Cet essai avait pour ambition de dresser un panorama sur 50 ans des relations politico-administratives dans les communes françaises, de les caractériser et d'en comprendre les ressorts. À travers la périodisation proposée, nous avons choisi d'observer les **évolutions** des **profils** des **maires et élus** et des différents **types** de **DGS** identifiés comme **registres dominants, mais non exclusifs** ; ces derniers pouvant d'ailleurs se combiner, coexister au fur et à mesure des temporalités et surtout en fonction des situations locales. Le tableau suivant tente de synthétiser les évolutions contextuelles, celles des profils des maires et celles des types de SG/DGS.

²⁴ Comme le Cycle des hautes études de la transformation publique ou le cycle des hautes études des métropoles portés par l'Institut Acteurs Publics.

²⁵ AITF, AATF, DGC (Dirigeants Grandes Collectivités issus en 2017 de l'Association des

DG/DGA des grandes collectivités -régions-départements-communes et groupements de plus de 150 000 habitants, qui « entend 'donner un coup de booster' au métier de dirigeant »).

Évolutions des contextes, des profils de maires et des types de cadres dirigeants depuis 50 ans

Points saillants des évolutions de contexte politique, institutionnel, socio-économique et financier	Profils des maires / évolutions du métier, du travail et des pratiques politiques	Types de cadres dirigeants / évolutions du métier, du travail et des pratiques administratives
Sur le plan politique : Diminution de la participation aux élections municipales <u>depuis 50 ans</u> malgré une cote positive des maires dans les enquêtes d'opinion + Dépolitisation <u>depuis 2008</u> Sur le plan institutionnel : Responsabilités locales <u>depuis les années 1980</u> + Redistribution du pouvoir local entre communes et intercommunalités <u>depuis les années 2000</u>	Professionnalisation des maires avec un changement de métier politique (<u>entre les années 1970-1980 et post-2000</u>) sous l'effet de l'intercommunalité : administration de la commune et activité de courtage entre différentes institutions et leur collectivité + Diversification des profils : notable, animateur localiste, gestionnaire, entrepreneur politique, visionnaire et relationnel, entrepreneur communicant...	Professionnalisation de la fonction avec un changement de métier administratif : expert juridique et administratif – secrétaire-greffier (<u>années 1980</u>) ; manager de l'organisation - gestionnaire (<u>à partir des années 1990</u>), manager des politiques publiques - stratège (<u>à partir des années 2000</u>), manager des territoires - diplomate (<u>à partir des années 2010</u>).
Sur le plan socioéconomique : Recomposition territoriale <u>depuis la fin des années 1990</u> avec de nouvelles trajectoires entre villes productives, résidentielles ou administratives + Des territoires en déclin et fragilisés depuis les années 1980, mais <u>amplification depuis les années 2000</u> + Situations de précarité avec un sentiment de déclassement et d'abandon dans les quartiers urbains, le périurbain et les ruralités <u>depuis 2018</u>.	Changement de travail politique à géométrie variable qui <u>traverse les périodes</u> combinant production de l'offre de services et fabrique du territoire.	Changement de travail administratif <u>dès les années 1980</u> se diversifiant avec la montée des intercommunalités et la complexification de l'action publique <u>depuis les années 2000</u> : transformation des modes de fonctionnement, redéfinition des périmètres et création de nouveaux services ; réorientation des politiques publiques.
Sur le plan financier : Saupoudrage financier indifférencié comme instrument privilégié de répartition géographique des interventions de l'État <u>depuis les années 2000</u> + Des ressources contingentées, réduites, sous dépendance de l'État <u>depuis 2010</u>.	Changement de pratiques politiques (<u>depuis les années 1990 et accélération depuis 2014</u>) : place accrue des entourages et des réseaux / Maire à la fois en autonomie décisionnelle et mis sous pression.	Changement de pratiques administratives (<u>à partir des années 2000</u>) : place accrue des parties prenantes (usagers-citoyens, acteurs du territoire communal et intercommunal et des cabinets politiques) / DGS architecte des relations internes et externes.

Source : auteurs

Ces différentes évolutions, tout au long de ces périodes, tant sur les plans politique qu'administratif, viennent transformer les *relations qu'entretiennent les maires* (et plus généralement les exécutifs communaux et intercommunaux) *avec leurs SG/DGS* ; dont nous souhaitons pouvoir dresser les traits marquants ; même si ceux-ci s'avèrent d'une très grande complexité et démontrent une certaine résistance à la modélisation et à la simplification :

- *Jusqu'au milieu des années 1980*, les relations sont caractérisées par « *la distance* » avec d'un côté, une logique de « technocratie » (des cadres qui s'imposent face aux élus grâce à leurs compétences techniques) et de l'autre, celle d'une « politisation » (dépendance des cadres à l'égard des maires du fait de leur poste fonctionnel).
- Par contre, *depuis la fin des années 1980*, la tendance est au *rapprochement* entre les visions gestionnaire, managériale, entrepreneuriale des élus comme des cadres dirigeants, même si ces acteurs ne disposent pas des mêmes sources de légitimité pour agir. Le politique fonde sa légitimité sur la confiance des électeurs, son sens politique et son leadership. Pour le DG, sa légitimité

trouve ses sources dans la confiance organisationnelle, son expertise et son influence. Toutefois, des *inflexions dans ces rapprochements* ont pu être observées sur chacune des *périodes étudiées* :

- La *période 1983-1995* est marquée par la « *complémentarité* ». Celle-ci s'articule autour d'une influence réciproque avec toutefois une spécificité de chacun : opinions et immédiateté pour les politiciens, réalité des faits et impacts à terme pour les gestionnaires publics.
- La *période 1995-2008* serait celle d'un « *continuum* ». Les décisions sont la résultante de processus continus dans lesquels les deux acteurs sont présents aux différentes étapes, selon des curseurs variables, laissant naître des discussions intenses, des négociations, et parfois des conflits.
- Ce serait l'« *interdépendance* » qui reflèterait la *période 2008-2014*. L'élus participe à nombre de décisions à caractère administratif ou plutôt ses décisions politiques ont une telle incidence gestionnaire qu'elles contraignent fortement la marge de manœuvre

des dirigeants administratifs. Le fonctionnaire doit donc constamment s'impliquer dans les démarches menant à des décisions à caractère politique.

- La **période 2014-2026** consacrerait la « **confusion** ». Ici apparaissent des phénomènes dits de politisation « fonctionnelle » (engagement fort à la réussite du projet politique, avec une très forte proximité) et de « managérialisation » progressive du politique, de nature à déplacer et brouiller les frontières entre politique et administratif. Toutefois, ces évolutions présentent une forme et une intensité variable en fonction des jeux de pouvoir dans le système politico-administratif intégrant la diversité des situations (commune, intercommunalité, cumul ou non des fonctions d'élu ou de DG...), laissant place, dans tous les cas de figure, à des tensions tant en termes de valeurs que de pratiques.

Enfin, si l'ensemble de ces tendances lourdes que nous avons pu identifier et analyser nous semble bien refléter les caractéristiques des interfaces politico-administratives dans les mairies, en vigueur

depuis une cinquantaine d'années, plusieurs pistes de recherche pourraient être proposées : la première serait de tester empiriquement, à travers des études de cas, selon une approche diachronique, les observations mises en lumière dans cet article ; la seconde serait, dans le cadre d'une étude quantitative, de passer nos typologies au crible de variables politiques (familles partisanes, durée des mandats...), territoriales (taille des communes, place de la commune dans l'EPCI...), financières (situations et trajectoires financières), organisationnelles (unicité ou non des exécutifs communaux et intercommunaux, mutualisations administratives...) ; afin de mieux baliser le rôle de ces interfaces dans la conduite de l'action publique locale.

Notice biographique

Jérôme DUPUIS est diplômé de Sciences Po Paris, titulaire d'un DEA de sociologie des organisations et docteur en sciences de gestion, Maître de conférences Hors Classe ER à l'Université de Lille, ancien directeur de l'Institut d'Administration des Entreprises IAE Lille et ancien responsable du Master 2 Manager Territorial. Ses travaux portent sur les systèmes locaux de performance et les stratégies d'innovation organisationnelle, managériale et territoriale comparées au niveau européen. Membre du conseil scientifique permanent

du Symposium International et ancien membre du bureau de l'Association Internationale de Recherche en Management Public (AIRMAP), il exerça aussi, pendant plusieurs années, des responsabilités de cadre dirigeant de

collectivités territoriales. Parallèlement, il assura durant plus de 10 ans, à l'Institut National des Études Territoriales, la coordination pédagogique de plusieurs cycles de formation, dont celui destiné aux Directeurs Généraux de Services.

Références bibliographiques

Bachelet, F. (2006). « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux », in *Annuaire des collectivités locales : La gouvernance territoriale*. p.99-113.

Bachelet, F. (2005). « Les hauts fonctionnaires métropolitains : sociologie et politique », Communication au colloque « Logiques métropolitaines : modèles, acteurs et processus », 2 et 3 juin, Lille.

Becquart-Leclerc, J. (1976). *Paradoxes du pouvoir local*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Borraz, O. (1998). *Gouverner une ville : Besançon 1959–1989*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Bourdieu, P. (1981). « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 36-37, p.3-24.

Burlen, K. (2000). « Performances et influences des secrétaires généraux des villes », *Les Cahiers du Management Territorial*, n°2, juin-juillet-août, p.31

Burlen, K et Thoenig, J-C. (1998). « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et management public*, 16, n° 1, p.1421-172.

Cadiou, S. (2011). « Élus et professionnels de l'action publique : vers une démocratie 'technocratique' ? », *Pouvoirs locaux*, n°88, p.69-73.

Carles, J. (2004). « Le dirigeant territorial en avenir incertain », *Les Cahiers du Management Territorial*, n°17, mars-avril-mai, p.6-25.

Carmouze, L., Alaux, C. et Fouchet, R. (2021). "Managers, diplomates, pédagogues ? Fonctions et perceptions de managers publics locaux contraints à collaborer", Communication au 10ème colloque AIRMAP, « Proximités et territoires aux défis du management public », Clermont-Ferrand.

Denzin, N K.& Lincoln, Y. S. (2005). "Introduction: The discipline and practice of qualitative research", in Denzin N. K. & Lincoln Y. S. (eds), *Handbook of qualitative research*, Thousand Oaks, CA : Sage, p.1-32.

Desage, F. (2005). *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964–2003)*. Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille.

Dion, S. (1986). *La politisation des mairies*, Paris, Economica.

Douillet, A.-C. et Lefebvre, R. (2017). *Sociologie politique du pouvoir local* Paris, Armand Colin, collection U.

Douillet, A.-C. et Robert, C. (2007). Les élus dans la fabrique de l'action publique locale, *Sciences de la société*, 71, p.3-24.

Dupuis, J. (2020). « L' élu local : entrepreneur politique ou entrepreneur de politique publique ? », dans Dupuis, J. et Prevot, M. (dir.). *Pierre Mauroy, passeurs d'avenirs?*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, p.197-205.

Dupuis, J. (2015). « Le cadre dirigeant public, entre logique de gestion et logique managériale-Les cadres dirigeants territoriaux au cœur du nouveau management territorial », *Revue française de gestion*, 41(251), p.149-164.

Dupuis, J. (2013). *Guide de l' élu délégué aux affaires scolaires et à l'action éducative*, Voiron, Territorial éditions.

Durat, L. et Brémaud, L. (2014). *Le DGS communal. Identité, fonctions, formation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Didact Administration.

Fagot-Largeault, A. (2002). « L'émergence », dans Andler D., Fagot-Largeault, A. et Saint-Sernin, B. (dir.), *Philosophie des sciences*, vol. 2, Paris, Gallimard, p.939-1048.

Filion, L.-J. (1991). *Visions et relations : clés du succès de l'entrepreneur*, Montréal, Les éditions de l'entrepreneur.

Fontaine, J. (1986). « Être cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville », *Politiques et management public*, n°3, p. 27-62.

Fontaine, J. et Le Bart, C.(dir.). (1994). *Le métier d' élu local*, Paris, L'Harmattan

Garraud, P. (1994). « Le métier d' élu local : les contraintes d'un rôle », in Fontaine C. et Le Bart, C. (dir.), *Le métier d' élu local*, Paris, L'Harmattan, p.29-54.

Garraud, P. (1989). *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan.

Genieys, W., Smith, A., Baraize, F., Faure, A. et Négrier, E. (2000). « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n°13, p.103-119.

Grolleau, J. (2020). *Directeur général des services ; DGS que deviens-tu ?*, Cahier de l'Observatoire MNT, n° 24.

Guéranger, D. (2016). *Le DGS de communauté Trajectoires et pratiques professionnelles* Rapport d'études, Association des Directeurs Généraux des Communautés de France/ groupe Caisse des dépôts/ LATTS, 120 p.

Huron, D. (2001), « Une typologie des maires entrepreneurs politiques comme aide au conseil dans les mairies », *Politiques et management public*, vol. 19, n°2, p. 63-81.

Hustedt, T. et Salomonsen, H. (2014). Assurer la réactivité politique : Les mécanismes de politisation dans les bureaucraties, *IISA*, vol. 80 (4), p.789-810.

Lagroye, J. (1973). *Société et politique*. Chaban Delmas, Paris, Pédone.

Lamarzelle, D. (1996). *Clarification des rôles entre élus et cadres des collectivités locales : de la zone grise à la zone à damiers*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Paris.

Le Bart, C. (2003). *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

Le Duff, R. et Orange, G., (dir.) (1996). *Le maire entrepreneur*, Publication de l'université de Pau et des Pays de l'Adour.

Lefebvre, R. (1997). « Être maire à Roubaix. La prise de rôle d'un héritier », *Politix* 38, p.63-87.

Le Saout, R. (2008). « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, n°128. p. 757-766.

Le Saout, R. et Olive, M. (2007). « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement », *Politiques et Management Public*, vol. 25, n°2, p. 45-64.

Lozé, P. (2014). *Maire / DGS : un couple infernal*, Voiron, Territorial éditions.

Maurino, J.D., Gaveriaux, M. et Le Perff, L. (1987). « Du secrétaire général à la direction générale : la mutation du management communal », *Politiques et Management Public*, vol. 5, n°4, décembre, p.3-34.

Petaux, J. (1982). *Le changement politique dans le gouvernement local : le pouvoir municipal à Nantes*, Paris, Pédone.

Pina, C., (dir.) (2009). *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG.

Prat, P. (2008). « Le maire en action : gouvernement urbain et production de politiques publiques. Michel Delebarre à Dunkerque », *Sociologie du Travail*, 50 (2), p.200-218.

Rondin, J. (1985). *Le sacre des notables*, Paris, Fayard.

Roubieu, O. (1999). « Des managers très politiques. Les secrétaires généraux des villes », dans Dubois V. et Dulong D. (dir.), *La question technocratique* Strasbourg, PUS.

Sadran, P. (1987). « De l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale », *Pouvoirs*, n°40, p.39-48.

Savary, G. (1998). « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, vol. 16, n°1, p.107-140.

Scarrazzini, E. (2016). « Management et gouvernance dans les collectivités territoriales - rôle des élus et des cadres : enjeux et perspectives ? », Communication aux *1ères rencontres interdisciplinaires : de la règle de droit aux nouvelles pratiques managériales dans les collectivités territoriales*, Alençon.

Smith, A. et Sorbets, C. (dir.) (2003). *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Tushman, M. et O'Reilly, C. (1996). Ambidextrous Organizations : Managing Evolutionary and Revolutionary Change, *California Management Review*, 38, 4, p.8-30.

Vermersch, P. (2005). « Éléments pour une méthode de dessin de "vécu" en psychophénoménologie », *Expliciter*, n°62, p.47-57.