

Éditorial du rédacteur invité

Jérôme Dupuis

Gestion de l'interface politico administrative

À l'aune de la quête de la performance des organisations de l'État

Lorsque l'on travaille sur le fonctionnement des organisations publiques nationales et/ou locales, enseignants-chercheurs et praticiens s'attachent à en explorer une des dimensions majeures et singulières, la gestion de l'interface politico-administrative et plus, notamment les relations entre les exécutifs et les directions générales. Si les dysfonctionnements, tensions ou « *dysharmonies* », pour reprendre le terme d'Hansen et Ejersbo (2002)¹ sont souvent mis en exergue, il semble plus difficile d'en repérer les conditions de réussite, celles-ci relevant plus du « mystère » que de leur énonciation rationnelle et méthodique ; car, comme l'ont montré les travaux de Wolfberg (2014)² les « préférences » alignées entre

élus et cadres administratifs ne sont pas garantes de stabilité dans la répartition des rôles ni de fluidité dans leurs relations de travail.

La revue *Télescope SM&P-OE* se prête particulièrement bien à cette perspective que le présent dossier thématique consacré à *La gestion de l'interface politico-administrative* aborde, à travers des contributions variées qui croisent regards d'élus, de cadres dirigeants et d'enseignants-chercheurs. Pour ce faire, nous avons retenu :

- Tout d'abord, *deux entretiens avec des « élus entrepreneurs »* français qui, malgré des parcours singuliers, l'une, Dominique Faure³, issue du milieu

¹ Hansen, K. M. & Ejersbo, N. (2002). The relationship between politicians and administrators – A logic of disharmony. *Public Administration*, 80(4) : 733-750.

² Wolfberg, A. (2014). Communication Patterns between the Briefer and the Policymaker,

International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, vol. 27, n° 3 : 509-528.

³ « Une entrepreneuse élue en interface avec les parties prenantes pour des solutions territoriales »

économique ayant exercé des responsabilités politiques nationales comme députée et ministre, et un mandat local comme maire, l'autre, Joseph Carles⁴, spécialiste académique reconnu du management public, élu municipal depuis 30 ans et désormais maire, ont pu montrer leur capacité à mobiliser des connaissances politiques et/ou techniques, à les mettre en résonance avec leur territoire, à favoriser l'adhésion d'acteurs multiples à la concrétisation de leurs idées et projets. Ils nous ont ainsi éclairés sur le travail politique rythmé par des luttes et des négociations incessantes, enchâssé dans des rapports nourris à la fois de confiance et de distance vis-à-vis de leurs administrations respectives, et, si possible, fidèles à leurs valeurs et engagements. En un mot, ils ont mis en lumière la primauté politique tout en respectant l'exercice des rôles et vocations des cadres dirigeants qui les accompagnent dans leurs mandats.

- Ensuite, *des entretiens avec trois cadres dirigeants* exerçant ou ayant exercé leur métier dans une administration fédérale belge pour Séverine Waterbley⁵, à

plusieurs niveaux institutionnels au Québec pour Rachel Laperrière⁶ et au sein de plusieurs collectivités territoriales en France pour Jacques Marsaud,⁷ qui nous en ont révélé le difficile exercice, entre dépendance vis-à-vis des autorités politiques et autonomie dans la conduite de leurs organisations. La première ligne de crête les a invités à assurer la déclinaison opérationnelle des commandes politiques de manière proactive, innovante, voire créative, avec le risque de venir « jouer » à la frontière du politique ; la seconde à se garder de toute « ingérence dans le politique » sans que cela nuise à la loyauté attendue de la part des élus.

Les éléments transversaux pouvant être retenus de ces cinq entretiens, tant en termes de convergences que de divergences, ont été formalisés par Jérôme Dupuis dans une note⁸ tentant de prendre le recul nécessaire au-delà des « histoires » racontées par nos interlocuteurs. Sans les reprendre ici, nous voudrions relever particulièrement deux évolutions qui nous ont été mentionnées : celle de la pression exercée sur les élus par les citoyens-usagers de manière directe ou

⁴ « Un élu entrepreneur, en interface avec les parties prenantes de l'action publique ».

⁵ « Au cœur de la 'machine' gouvernementale et de ses interfaces politico-administratives ».

⁶ « Des aventures collectives entre tensions et collaborations au cœur des interfaces politico-administratives ».

⁷ « Un militant au cœur de l'aventure territoriale, en interface et respect des élus ».

⁸ « Retour sur quelques éléments transversaux des entretiens avec les témoins au cœur des interfaces politico-administratives ».

en (ab-)usant des réseaux sociaux venant fragiliser leurs positionnements et actions et ainsi contribuer à la crise de l'autorité politique et à la défiance à son égard ; celle du retour à des postures traditionnelles de DG plus frileux face aux défis à relever, plus gestionnaires que stratèges venant limiter l'amplitude et la profondeur de leur engagement professionnel, comme l'attachement à l'organisation qu'ils sont censés servir et aux élus qui la portent et ainsi déstabiliser, voire « précariser » les relations qu'ils nourrissaient avec leurs exécutifs respectifs.

- En outre, la relation entre élus et DG, souvent inscrite en zone grise, a conduit les deux associations d'élus du Québec (UMQ et FQM) et les deux associations québécoises de DG (ADGMQ et ADMQ), à préciser dans un *Guide* les responsabilités respectives et à baliser leurs interactions de nature à les rendre fonctionnelles et efficaces. Cette initiative innovante qui nous est présentée par Jean Matte et Gérard Divay donne lieu à un échange avec Hélène Guillet, qui retrace les préoccupations des DGS en France ainsi que le travail engagé par leur association professionnelle (SNDGCT) pour

proposer, au-delà des différences institutionnelles et historiques, un socle d'initiatives et de pratiques communes⁹.

- Enfin, *deux contributions plus académiques* ont été sélectionnées pour ce numéro : celle d'Isabelle Choquet et d'Anne Rousseau¹⁰ qui questionne, dans le contexte des réformes des organisations publiques belges, les tensions paradoxales pouvant émerger des articulations politico-gestionnaires lors du déploiement d'une innovation publique au sein d'un service public fédéral belge ; celle de Jérôme Dupuis et Saïd Yahiaoui¹¹ qui nous font partager, en distinguant plusieurs périodes de mandats municipaux en France sur ces cinquante dernières années, leur analyse du fonctionnement des espaces propres aux sphères politiques et administratives ainsi que des relations entre les édiles et leurs collaborateurs privilégiés, entre continuités, inflexions et ruptures.

Deux conclusions majeures transparaissent de chaque contribution à ce numéro de *Télescope SM&P-OE* :

- *La mise en avant de leurs « intangibles »* : Les propos se rejoignent pour penser que les élus sont

⁹ « Ensemble - Guide pour une saine relation politico-administrative dans les municipalités - Une réalisation du milieu municipal québécois et sa résonance chez les directions générales de services publics locaux en France ».

¹⁰ « Les interfaces politico administratives : freins et leviers d'innovation publique ? Une exploration par les paradoxes ».

¹¹ « Retour sur 50 ans d'interfaces politico-administratives dans les villes françaises ».

(doivent être) porteurs d'une vision politique, certes plus ou moins cohérente et durable. De même, ils considèrent que les cadres dirigeants donnent (doivent donner) du sens à l'action des services dont ils ont la charge en explicitant les décisions politiques tout en exerçant leur devoir de vigilance. Indépendamment des profils respectifs, le point-clé reste la construction attentive de leurs relations de confiance réciproque fondée sur la loyauté du DG comme condition pour assurer leur réussite collective et sur la transparence des élus sur leurs intentions et projets comme facteur de conciliation entre rationalités techniques et politiques.

- *L'importance de la dynamique spatiotemporelle* : les relations politico-administratives sont tout autant évolutives dans le temps que dans l'espace, en fonction des moments clés des mandats propres aux acteurs concernés, comme des systèmes de gestion¹² façonnés par l'histoire politique et administrative des pays et organisations étudiés. Leur durabilité dépend des capacités de résilience (avec mise à distance, adaptabilité et rebond) et

d'innovation (avec ouverture à des points de vue différents, ré-interrogations des modes de faire et prise de risque) des élus et cadres dirigeants.

Enfin, derrière les modalités et qualités de la *gestion de l'interface politico-administrative*, il nous semble important de pointer, de manière plus prospective, deux enjeux et défis pour les élus et les directeurs généraux des organisations publiques de nature à éviter la managérialisation du politique ainsi que la politisation de l'administration, car en conduisant à la confusion des rôles, ces logiques non seulement dénatureraient le sens de la relation entre administration et politique,¹³ mais aussi feraient naître un flou dans la perception que les citoyens auraient des responsabilités exercées :

Les enjeux : 1/ Faire face aux fragilités dans le fonctionnement des systèmes exécutif et délibératif qui ébranlent la confiance citoyenne ; 2/ Faire face aux excès de lourdeurs bureaucratiques qui nuisent à l'agilité administrative et aux risques de dérives qui discréditent la gestion publique.

¹² Statut des hauts fonctionnaires, intervention du pouvoir politique dans leur nomination ou leur promotion, nature, contenu et durée des contrats, processus de formation ... Voir Visscher de, C. (2004). Autorité politique et la haute administration : une dichotomie repensée par la

NGP, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, 2 : 205 à 224.

¹³ Chevallier J. (1996). L'élite politico-administrative : une interpénétration discutée, *Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 80 : 89-100.

Les défis : 1/ Repolitiser les processus démocratiques¹⁴, ce qui suppose des élus fiers de leurs convictions et de leurs préférences permettant l'expression d'alternatives et conscients que la légitimité décisionnelle se construit dans un exercice de responsabilité partagée avec les citoyens suite à des démarches méthodiques de délibération ; 2/ Consacrer le-la DG comme clé de voûte de l'action publique en la confortant dans ses facultés d'information, d'interpellation, d'éclairage et de stimulation « *lorsque les exigences du bien commun paraissent méconnues ou insuffisamment prises en compte* » (Baroin, 1989, p.103)¹⁵.

En conclusion, nous pourrions aussi retenir qu'une gestion équilibrée et respectueuse de l'interface politico-administrative se nourrit d'élus et de cadres dirigeants ayant la volonté de réaliser ensemble, en confiance, et « *pour qui les problèmes humains l'emportent sur tous les autres, (ayant) de ces problèmes une connaissance concrète, née du contact avec les hommes, non d'une analyse abstraite de l'homme* » (Pompidou, 1982, p.29)¹⁶.

¹⁴ Mouffe C. (2003). Le politique et la dynamique des passions, *Politique et Sociétés*, 22(3) : 143–154.

¹⁵ Baroin M. (1989). *La force de l'amour*, Paris, Presses Pocket.

¹⁶ Pompidou G. (1982). *Pour rétablir une vérité*, Paris, Flammarion.