TÉLESCOPE Stratégie Management public & Performance des organisations de l'État

Rubrique Expériences & pratiques exemplaires

RETOUR SUR QUELQUES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX DES ENTRETIENS AVEC LES TÉMOINS AU CŒUR DES INTERFACES POLITICO-ADMINISTRATIVES

par **Jérôme DUPUIS**

Pour citer cet article : DUPUIS, J. (2025). « Retour sur quelques éléments transversaux des entretiens avec les témoins au cœur des interfaces politico-administratives ». *Télescope SMP&OE*, Dossier spécial GIPA, Vol. 22, décembre 2025.

Pour ce numéro spécial, nous avons souhaité mener plusieurs entretiens avec des (anciens) cadres dirigeants et élus afin de recueillir leurs points de vue sur la question des interfaces politico-administratives. Bien évidemment, chacun de leurs parcours est singulier et marque leurs propos : une DG d'une administration fédérale belge ; une ancienne cadre dirigeante ayant servi à plusieurs niveaux institutionnels au Québec ; un ancien DGS de collectivités territoriales en France ; un maire d'une commune moyenne en France après avoir été universitaire, consultant formateur et banquier ; une mairesse d'une commune moyenne en France qui fut aussi ministre déléguée des collectivités locales et de la ruralité et député avec une expérience professionnelle dans le secteur privé.

Il est donc difficile de dégager, sans tenir compte de ces réalités, des positions et arguments communs. Toutefois, nous allons nous risquer à identifier quelques lignes de force autour de cinq problématiques majeures :

1. ***Quel est le rôle du « politique » et celui des élus en charge d'un exécutif ? Quelles sont les qualités à privilégier pour assurer pleinement sa fonction ?***

Si les différences de profils et d'expériences (même si leur « couleur » politique est relativement proche) des élus que nous avons rencontrés sont de nature à marquer la façon dont ils appréhendent leurs rôles, ils se rejoignent pour penser qu'ils sont (doivent être) ***porteurs d'une vision politique,*** inscrite dans la cohérence et la durée, pour leur ville, pour leur champ de responsabilité locale ou nationale, pour le

territoire qu'ils représentent… Initiateurs de développement et de projets, ils les nourrissent des idées de nombreux ***capteurs internes et externes*** pour les expliciter, avec plus ou moins de clarté et de conviction, et pour les faire partager avec le plus grand nombre de parties prenantes. Mais ***deux pièges majeurs*** les guettent à savoir ; tout d'abord, la ***peur de faire des propositions hétérodoxes*** parfois éloignées dans un premier temps des critères d'acceptabilité tant des services que des citoyens ; et ensuite, la ***tentation de relayer***, sans réelle distanciation ni passage au crible de leurs valeurs et préférences politiques, ***les idées de l'administration*** dont ils ne décryptent pas suffisamment les stratégies propres, voire l'idéologie qui les sous-tend ou les justifie. Comme le dit Joseph Carles ; « *plus l'élu considère devoir se parer d'une connaissance technique, plus il se rend prisonnier du système administratif, sans mettre en équilibre cette connaissance technique avec les qualités afférentes à un élu local* ». ***Assumer leur légitimité politique*** est alors un gage d'honnêteté, voire de courage vis-à-vis des citoyens qui leur ont fait confiance, mais aussi l'expression de leurs rôles et vocations. Dominique Faure insiste aussi, en tant qu'ancienne ministre, sur la nécessité de jouer collectif avec et parfois pour ses collègues, de rester ancré dans ses valeurs de fidélité et de loyauté ; tout en défendant avec audace et persévérance son domaine de délégation.

2. *Quel est le rôle de l'administration et celui des hauts responsables qui la conduisent ? Quelles sont les capacités à valoriser pour tenir ces postes ?*

Les cadres dirigeants ayant contribué à notre questionnement s'entendent assez largement sur l'idée que ***l'administration exécute*** (se doit d'exécuter) ***les impulsions politiques*** dont les modalités peuvent aller du « *soutien du politique* » en adaptant les cadres juridiques, administratifs et techniques pour répondre aux orientations et décisions politiques (selon Séverine Waterbley) ; à la déclinaison opérationnelle des attentes et commandes politiques de manière proactive, innovante, voire créative. Ainsi, comme le dit Rachel Laperrière, « *le DG doit mobiliser le personnel, conforter leur estime de soi et leur fierté, et contribuer à mobiliser toutes les parties prenantes choisies pour réaliser les ambitions et les rêves des élus et les assister dans leur mise en œuvre. Il doit pour ce faire, partager l'enthousiasme ou la demande des élus et les faire percoler dans l'appareil administratif* ». Mais ***une limite*** à l'initiative administrative et à celle de la direction générale mérite d'être posée : d'un côté, l'administratif ne peut et ***ne doit se substituer*** à l'absence de volonté politique ni remplacer l'exécutif ; de

l'autre, la DG ***ne doit pas « se mêler de politique*** » et doit se garder de toute « *ingérence dans le politique* », selon les termes de Jacques Marsaud. Ce positionnement ne nuit pas, au contraire, à la loyauté attendue de la part des élus.

Rachel Laperrière nous invite aussi à penser que « *le rôle du DG est aussi de convertir la performance administrative en opportunités de projets politiques ou d'amélioration de la pertinence des projets, politiques et programmes des élus…* (et même) *de* ***faire rêver les élus*** *et les inspirer* ». La condition première à cette perspective est la confiance réciproque tout en restant fidèle aux valeurs d'intégrité et de transparence ; mais il convient aussi que ***l'administration*** soit ***en mesure de « livrer » les idées*** émises de manière efficace et efficiente pour ne pas être prise en défaut ni fragiliser les relations de confiance.

Pour « tenir » les deux registres évoqués ci-dessus, les cadres dirigeants doivent alors déployer les ***capacités*** suivantes : donner du ***sens*** à l'action des services en explicitant les décisions politiques ; savoir prendre le ***recul*** nécessaire à la « maitrise » des tensions et incertitudes ; être ***prudents*** dans les gestes administratifs et ***vigilants*** dans les échanges avec les élus pour éviter tout embarras à titre individuel et collectifs.

Enfin, quelques-uns des cadres dirigeants de notre panel ont pu noter certaines ***évolutions*** depuis une petite quinzaine d'années ouvrant à un retour à des ***postures traditionnelles de DG*** plus frileux face aux défis à relever, plus gestionnaires que stratèges, moins attachés à l'organisation qu'ils sont censés servir et aux élus qui la portent, moins engagés dans une relation durable et nourrie avec leurs exécutifs respectifs**.**

3. ***Quels sont les registres relationnels entre élus et administration, entre exécutif et direction générale ? Quels sont les points d'appui à une interface satisfaisante entre ces deux sphères ? Quelle peut être la place du cabinet politique, et comment vient-elle modifier les relations de duo en trio ?***

La majeure partie des personnes interrogées met en avant l'idée de ***respect des rôles et attributs*** ; les élus décidant, l'administration exécutant. ***Mais*** loin de penser une séparation entre les sphères politique et administrative, c'est une ***logique d'influence réciproque*** qui est exprimée. Joseph Carles considère d'ailleurs qu'il est difficile de « *séparer les décisions politiques des arbitrages administratifs … puisqu'il y a, de facto, une forte influence de l'administration qui impacte la décision politique* ». Pour éviter toutefois la confusion des rôles qui peut guetter cette logique ; les cadres dirigeants, assurant l'interface entre le politique et

l'administration, seraient les garants de ***règles du jeu de collaboration***. Pour sa part, Dominique Faure, pense que les relations de confiance peuvent naître et se consolider entre eux, s'il existe dans le couple Maire-DG « *une réelle affinité, le plaisir de travailler ensemble »,* si la DG *« accepte que ce soit le Maire qui est le patron, que le prisme de l'élu est dominant* (tout en), *assurant, par ses conseils, la protection de l'édilité* ».

D'un côté, la ***posture de la DG*** vis-à-vis de l'exécutif doit pouvoir s'exprimer selon plusieurs ***facettes*** : ***le conseil*** et ***l'expertise*** pour faciliter la compréhension des situations, pour qualifier la palette des solutions, pour caractériser les diverses modalités d'intervention publique ; ***l'information*** régulière sur les réalisations et les résultats, mais aussi ***l'alerte***, en cas de besoin, sur un enjeu émergent, une difficulté rencontrée pouvant nécessiter des décisions de réajustement ou de révision (jusqu'à l'abandon éventuel) des choix établis, ***la compréhension*** et ***le soutien*** dans les cas de turbulences. En tout état de cause, comme Jacques Marsaud l'indique : « *l'administration met d'autant mieux en œuvre les programmes d'action qu'elle a participé à leur élaboration* ».

De l'autre, ***les élus,*** et plus particulièrement ceux ayant une délégation politique au sein de l'exécutif, doivent pouvoir, selon les propos de Jacques Marsaud, « ***affirmer la direction générale****, DG et DGA, comme* ***seule responsable de l'administration*** *»* ; et s'astreindre à « *éviter, autant que faire se peut, qu'ils donnent des instructions directement aux services »*.

Cette approche semble défendre l'idée d'un ***pouvoir d'influence partagé*** entre le politique et l'administration, voire d'une ***complémentarité*** entre « *les habiletés d'animation et de communication des élus et les talents créatifs et solutionnistes des cadres dirigeants* » (Rachel Laperrière). Cette vision est alors qualifiée de « ***co-responsabilité*** » par cette dernière et de « ***co-production des politiques publiques*** » par Jacques Marsaud ; laissant penser qu'elle s'appuie sur une ***volonté de réaliser ensemble en confiance***.

Mais cette ***conception*** relativement ***coopérative*** tout en respectant la spécificité des rôles est sérieusement ***nuancée par un des maires*** consultés qui considère que « *le processus de décision doit installer* ***une confrontation*** *entre les élus et l'administration sans chercher de vainqueur… pour mettre en miroir deux rationalités sans en remettre une en cause* ». Il fait aussi le constat que les ***postures*** et ***relations*** entre les deux sphères sont susceptibles d'***évoluer dans le temps*** ; en distinguant trois temps : le début du

mandat municipal (les 12-18 premiers mois) comme fondation de la co-construction du projet politique où se mesurent les rapports de force entre le politique et l'administration, l'enjeu étant la prise de leadership par les élus qui en donneront les priorités et le tempo ; la période intermédiaire (de près de trois ans) où l'administration pilotée par la direction générale s'attachera à opérationnaliser le programme et où les élus pourront « accepter » que la rationalité technique et gestionnaire prenne le pas sur la rationalité politique ; et enfin, la fin du mandat (la dernière année), qui consacre le retour de l'autorité dominante des élus et le pouvoir d'exécution des services administratifs. C'est ainsi que Joseph Carles défend la place des élus comme acteurs de la stratégie publique, mettant de côté la *co-production* ou la *co-responsabilité* ; et pense « *l'interface avec l'administration en termes de copilotage* ». Dominique Faure va plus loin en suggérant qu'une « *collectivité bien gérée est celle dans laquelle élus et agents travaillent main dans la main …* (avec des) *chefs de service* (qui) *ont des rapports directs avec leurs élus respectifs* ».

Lorsque nous abordons la question des ***fonctions du cabinet*** avec nos interlocuteurs ayant eu l'occasion de s'y « frotter », son ***périmètre d'intervention*** semble relativement clair et ***consensuel*** : conseiller politique du Ministre, du Maire ou du Président, en charge des relations avec leur environnement politique (groupes politiques, élus de la majorité, aspects politiques des délibérations et assemblées, agenda et plume du Ministre, du Maire ou du Président, système partisan…). Mais quand on passe aux ***relations*** pouvant s'exercer avec l'administration, des ***divergences*** peuvent apparaitre : d'un côté, le Maire de Blagnac le voit comme porte-parole des orientations politiques auprès de l'administration, considérant la frontière bien « mince », voire poreuse entre dossiers politiques (portés par le cabinet) et dossiers techniques (portés par la direction générale), cela pouvant justifier une certaine ingérence du cabinet dans les affaires administratives ; de l'autre, l'ancien DGS territorial, pour qui « *le cabinet ne doit pas donner des instructions directement aux services. Les interventions auprès de l'administration doivent être impérativement médiatisées par les membres de la direction générale en vertu du sacro-saint principe de l'unité de direction* ». Malgré cette différence d'appréciation, tous les deux sont en accord pour que la ***confiance mutuelle*** entre le Maire, le DGS et le directeur de cabinet soit l'élément clé de ce « nouveau » ***triumvirat***. En écoutant les points de vue exprimés, la question est de savoir quels sont le meilleur

levier et le meilleur protocole à déployer pour y parvenir.

Enfin, quels sont les mots clés communs et singuliers aux différents témoignages ainsi recueillis ?

Ils se retrouvent sur : le ***dialogue*** comme méthode pour « rassembler » administration et politique autour du service du bien commun ; le ***respect*** comme état d'esprit pour mobiliser les compétences et responsabilités respectives des élus et cadres dirigeants ; la ***confiance*** comme recherche partagée entre les acteurs engagés aux interfaces politico-administratives.

Qu'ils soient élus ou cadres dirigeants, ils considèrent aussi la ***loyauté du DG*** comme condition pour ancrer les relations dans la durée et la réussite collective ; la ***transparence des élus*** sur leurs intentions et projets comme facteur clé de succès à la réconciliation des rationalités techniques et politiques.

Les ***expériences propres*** à chacun et chacune conduisent à insister plutôt sur les capacités de ***résilience*** (avec mise à distance, adaptabilité et rebond), ou plutôt sur celles d'***innovation*** (avec ouverture à des points de vue différents, ré-interrogations des modes de faire et prise de risque).

Les ***contextes d'exercice*** sont aussi propices à la mise en avant de spécificités : celui du « ***national*** » ou « ***provincial*** » serait marqué, de façon paradoxale, par la ***stabilité*** des règles et procédures administratives et par l'***immédiateté*** et la pression du temps court sur le politique ; celui du « ***local*** » ou ***municipal*** » attacherait plus d'importance à la ***coopération*** avec les multiples réseaux comme modalité de travail et à l'***implémentation*** (au sens d'opérationnalisation ayant une réelle influence sur la vie collective des habitants et le rayonnement du territoire) comme assise nécessaire à la légitimité tant politique qu'administrative. Ces situations viennent aussi actualiser la nature des interfaces politico-administratives où, selon Dominique Faure ; « *le rôle du maire, et de son équipe politique, est d'embarquer l'administration municipale, d'impulser, parfois d'initier et en tout cas, de faire adhérer les services aux projets* » ; alors que celui du ministre serait « *de solliciter l'administration, de l'activer, pour une temporalité plus rapide et réactive, et de mobiliser ses compétences* ». Cette réflexion ne fait-elle pas écho à la formule utilisée en son temps (il y a plus de 20 ans) par un élu de grande expérience, Pierre Mauroy : « *Un ministre est au sommet d'une pyramide. Un maire, lui, doit être au centre d'un cercle* » (*Le Nouvel Observateur*, 4 décembre 2003).