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

Rubrique Parole aux gestionnaires

TÉMOIN CLÉ : UN ÉLU ENTREPRENEUR, EN INTERFACE AVEC LES PARTIES PRENANTES DE L'ACTION PUBLIQUE

Entretien avec Joseph Carles, maire de la ville de Blagnac (Haute-Garonne), mené par Jérôme Dupuis, Enseignant chercheur (ER) à l'Université de Lille (Institut d'Administration des Entreprises) en mai 2025.

Pour citer cet article : DUPUIS, J. (2025). « Témoin clé : un élu entrepreneur, en interface avec les parties prenantes de l'action publique ». Entretien avec Joseph Carles, *Télescope SMP&OE*, Dossier spécial GIPA, Vol. 22., décembre 2025.

Diplômé d'expertise comptable et docteur en sciences de gestion, Joseph CARLES est un spécialiste des finances publiques et du management territorial, matières qu'il a enseignées à l'Université de Toulouse (IAE puis Sciences Po Toulouse) jusqu'en 2015. Après une expérience en cabinet d'expertise comptable, il a exercé différentes fonctions managériales au Crédit Mutuel Midi-Atlantique et au cabinet KPMG-Fiduciaire de France. Il fut aussi consultant auprès de collectivités locales et formateur d'élus et de cadres dirigeants, en particulier dans plusieurs cycles et itinéraires au sein de l'Institut National des Études Territoriales (INET). Ces expériences lui ont permis de publier plusieurs livres consacrés à la gestion et à la gouvernance territoriales. Membre du conseil municipal de la ville de Blagnac depuis 1995, membre de la majorité municipale depuis 2001, premier adjoint aux finances et à la culture à compter de 2014 ; il est désormais maire de cette commune depuis 2017, conseiller communautaire de Toulouse Métropole en charge de la contractualisation, de la prospective et de la coordination du développement économique.

Jérôme Dupuis - JD

Au vu de votre expérience professionnelle auprès de collectivités locales, quels sont les positionnements à assurer ainsi que les postures à privilégier en tant que cadre dirigeant pour « optimiser » ses relations avec ses élus et/ou « son » exécutif ?

Joseph Carles – JC

Ayant été chercheur sur le management public territorial ainsi qu'informateur, j'appréhende les relations entre l'administration et les élus sous un biais différent. En effet, tout au long de mon

activité, j'ai pu observer les différentes postures que peuvent avoir les directeurs généraux et les patrons d'administration dans le cadre de leurs activités. Dès lors, il me semble pertinent de considérer le profil ainsi que l'expérience des élus qui impactent naturellement la façon dont ils vont appréhender leurs positions et donc par corrélation leur relation avec l'administration. Par conséquent, j'ai pu porter un regard sur le fort investissement des élus sur le volet technique d'une délégation tout en considérant malgré cet effort les difficultés qu'ils peuvent avoir à prendre le recul nécessaire qui permet de rester dans une optique politique.

Plus encore, j'observe que 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. Or, cette situation de fait n'est que la conséquence de la crainte des élus de ne pas être à la hauteur d'un niveau technique, une crainte qui les amène à investir des sujets, sans pour autant en être des spécialistes. Par conséquent, ils ne sont donc pas experts et se crée alors ce que je considère comme étant un risque, celui de devoir déléguer le fonctionnement des projets à la pratique technique administrative. À partir de ce réflexe technocratique, ils ne peuvent pas jouir de la distanciation nécessaire qui leur permettrait d'avoir une vision politique. De cette manière, ils sont comme pris en otage par l'administration qui semble être la seule alternative à leurs lacunes. Enfin, le profil de l'élu peut varier, plus il est éloigné au départ de ses fonctions d'élu, plus il se fait regrettablement enfermer dans la technique. Cette technique n'est qu'un leurre, car l'objet est pourtant bien là : être dans la décision politique.

Pour pouvoir optimiser les relations avec les élus et l'exécutif, un élément clé s'impose : la confiance. Pour que celle-ci soit effective, elle doit être totale et partagée entre le maire, le directeur général et le directeur de cabinet. Ce trio, lorsqu'il fonctionne dans un climat de confiance mutuelle, est la clé d'un triumvirat qui peut devenir un levier d'innovation et d'efficacité. Les cabinets jouent alors un rôle central : celui de porte-parole des orientations politiques auprès de l'administration. Une mission qui nécessite confiance, cohérence, mais aussi clarté.

JD

Comment pourriez-vous expliquer les situations de « fluidité » ou de « tension », de « cohérence » ou de « contradiction » pouvant apparaître dans les processus de décision ?

JC

En tant que vice-président de la métropole, j'ai pu observer qu'il y avait une prise de

décision paradoxale à l'égard de plusieurs sujets, à l'instar de la différenciation tarifaire été/hiver pour l'eau.

En effet, il ne fut jamais posé la question de la problématique politique dans les processus de décision. Le sujet est resté centré sur des problématiques technico-financières. De même sur la question de la gestion des déchets, où aucune dimension politique ne fut apportée aux décisions. À ce titre, l'administration a fait des propositions pour la mise en place de ce projet. Ce n'était donc plus un message ou une initiative politique transmis par les élus, mais bien un message de l'administration.

La nuance à apporter serait que l'administration, au prétexte du volet politique, a sa propre volonté et sa marge d'appréciation. Cette volonté est d'avoir des choix stratégiques pour elle. Elle emprunte de ce fait la voix technique pour convaincre que cette voix conduit à une décision politique. Or, il est ainsi biaisé de pouvoir penser que l'administration ou les élus décident, puisqu'il y a, de facto, une forte influence de l'administration qui impacte la décision politique. On ne peut pas séparer les décisions politiques des arbitrages administratifs. Les deux s'influencent mutuellement.

JD

Quelles sont les qualités à mobiliser pour réussir dans son rôle de maire ?

Quels sont les pièges à éviter ?

JC

En étant imprégné de toutes ces dimensions techniques, je n'ai plus à me poser la question de la légitimité à être dans cette décision politique. Il faut dépasser ce stade du questionnement de la légitimité. C'est ce qui permet d'être dans la dimension stratégique et politique sans se soucier de la question technique et financière. C'est ce qui permet aussi d'avoir des propositions un peu hétérodoxes et de proposer des ambitions que l'on ne peut pas avoir quand on est enfermé dans la frilosité du regard technique. C'est très important, car c'est véritablement cette crainte de la légitimité qui fait que l'on rentre dans une technique exacerbée. En tant que maire, il faut avoir un portage à dimension politique, y compris face à des propositions des collègues qui sont en réalité des émanations de ce que les services leur ont proposé. Il faut savoir dire "halte" quand un dossier est technique et qu'il faut à la place un dossier politique.

Mon expérience et mon vécu me font dire à l'administration : je ne veux pas savoir. Ce que je crois et ce qui a été dit sur la séparation et les rôles respectifs peuvent exister, mais ce n'est pas ce que j'observe. Je l'observe quand l'élu a pu se libérer de la pression de l'administration. Ce changement s'opère en fonction des profils. Il appartient au maire de ne pas confier une

délégation à quelqu'un qui penserait avoir une connaissance technique de la délégation communale. Car il n'y aurait plus de regard politique apparent : et ainsi, par des voies détournées, elle va faire de la politique sans qu'il s'agisse de politique publique. Je parlerais de rationalité, d'optimisation. Il y a donc une confrontation entre la rationalité technique et la rationalité politique. C'est de ce fait que la rationalité politique disparait.

Je pourrais vous dire alors que les qualités requises seraient d'assumer sa légitimité politique, de résister à la tentation technocratique et de savoir clarifier le projet politique quand la temporalité le permet. À cela s'ajoute une exigence d'honnêteté. Elle est essentielle pour faire émerger de nouveaux projets qui, parfois, sont éloignés au départ des critères d'acceptabilité des administrés. Cette honnêteté est porteuse d'une vraie ambition politique.

La difficulté étant qu'à chaque fois, le technicien veut privilégier son domaine alors que le politique, pour sa part, possède une vision d'ensemble. Par conséquent, le processus de décision doit installer une confrontation entre les élus et l'administration sans chercher de vainqueur. C'est pour mettre en miroir deux rationalités sans en remettre une en cause. Par exemple, en comité de direction, il m'arrive de le dire : aujourd'hui je vais privilégier la rationalité politique. Ce choix assumé permet de réaffirmer le primat du sens sur la solution. La dimension politique doit être essentielle lors de la dernière année de mandat. Assurément, dans le cadre d'un mandat local, on a des séries de positionnements. Une conception que je dessine en plusieurs étapes.

Dans un premier temps, il y a une forte confrontation dans le contexte des relations, puisque c'est la construction du projet politique opérationnel. Il s'agit des fondations de la co-construction qui va venir s'établir et qui permettra ainsi une relation d'équilibre à l'avenir. Cette étape de co-construction s'étend sur les 12 à 18 premiers mois. L'administration va venir succéder à cette étape fondatrice pour opérationnaliser les projets. Or, une faiblesse s'observe ici, puisque l'élu va pouvoir, à ce moment-là, rencontrer des difficultés à accepter cette rationalité technique, opérationnelle ou financière qui prend le pas sur la rationalité politique. Le projet est rendu possible après cette première phase de co-construction. On ne revient à la rationalité politique qu'un an avant les prochaines élections. In fine, on ne peut pas considérer que les modes de relations entre l'administration et le politique sont les mêmes tout le long d'un mandat. Elles varient en fonction de

l'échéance de renouvellement, même si certaines peuvent être longues.

Pendant la période de fin de mandat, les services doivent s'effacer à l'égard des élus, ils doivent être dans le concret et dans la réponse à ce que souhaitent les élus et autour de la réflexion qu'ils portent. Or, pour cela, il est cardinal que les élus aient pour leur part une réflexion claire quant au projet qu'ils défendent. Ils ne doivent ni multiplier ni négliger les sujets.

Cette cyclicité oblige à penser les postures dans le temps long, en acceptant une forme d'asymétrie évolutive.

JD

Pourriez-vous aussi me dire quelles qualités faut-il pour être président d'une intercommunalité (agglo ou métropole) et en quoi sont-elles ou non différentes de celles de maire ?

JC

Plus la structure est importante, plus le poids de l'administration est élevé. Si l'on compare la région, la métropole, le département ou la commune, le poids politique est inversement proportionnel à la taille de l'entité administrative. Les grandes agglomérations sont administrées de manière que les Directeurs généraux doivent être garants de l'efficacité opérationnelle, mais sans que les présidents politiques n'investissent suffisamment leur rôle de stratèges. Ce retrait laisse place à une gestion par l'urgence, pilotée à court terme, sans vision partagée. Le rôle de l'élu est alors réduit à la validation formelle d'orientations déjà prédéterminées.

Pour illustrer, l'Occitanie est une région très vaste. Ainsi, l'élu au développement économique ne peut pas travailler seul sur ce territoire. Il a besoin de services, qui sont alors conséquents. De plus, la région est une collectivité de mission et non pas une collectivité de gestion. On demande donc aux services de réfléchir à ce qu'ils peuvent apporter. Au niveau de la métropole, les services pèsent plus, car contrairement à une commune, il y a un président. Dans une métropole le président ne peut pas être présent sur tous les sujets. À partir de ce constat, l'administration devient plus pesante et pressante qu'elle ne peut l'être sur une commune par l'espace de travail important qu'elle doit prendre en compte de manière parfois autonome. C'est pour cela qu'une approche générique n'est pas adaptée à la réalité du fonctionnement. Assurément, il faut, à mon sens, intégrer la temporalité du mandat et la taille des organisations pour comprendre de plus près le fonctionnement et la relation qu'ils entretiennent mutuellement. Il y a un équilibre des rationalités quand le politique a un certain poids et un déséquilibre des rationalités quand la structure est trop

importante. Par ailleurs, cela s'observe également pour les services de l'État.

Il faut ainsi être stratège plus que gestionnaire, pour pouvoir conserver une vision politique d'ensemble sans s'enliser dans les dossiers et savoir composer avec une administration diffuse qui agit parfois de manière autonome.

JD

Comment résumeriez-vous votre vision des rôles respectifs et des relations entre élus et administration, entre exécutif et DG ?

JC

Quand on analyse ces questionnements, il est important de les contextualiser dans le temps et dans le regard de chaque individu. Si je devais résumer ma vision des rôles respectifs, je dirais que la problématique du positionnement et de la relation doit s'observer par un prisme plus grand que l'on ne l'entend habituellement. Mon analyse est le résultat croisé de plusieurs années de recherche, d'écriture, mais aussi d'expériences de différentes structures à plusieurs échelles.

Il est courant d'entendre que les directeurs de cabinet traitent des dossiers politiques et que les directeurs généraux traitent les dossiers techniques. Pourtant, à ce niveau de responsabilité, la frontière devient mince, car un choix politique entraîne nécessairement un impact technique. A contrario, une orientation technique peut conduire à un choix politique. Le modèle relationnel entre élus et administrations ne peut être ni uniforme ni figé, car il dépend de la temporalité du mandat, de la taille et de la nature de la collectivité ainsi que des profils professionnels.

Tout cela permet de sortir d'une lecture binaire pour adopter une approche contextualisée, évolutive et réflexive sur la réalité de la vie communale.

Malgré ce constat, l'expérience montre qu'il y a une marge de manœuvre qui existe pour recréer une articulation féconde entre l'administration et le politique. Les élus doivent devenir des acteurs de la stratégie publique. Le couple politique/technique doit être pensé dans une logique de copilotage stratégique. Ce témoignage vise à imaginer le sens et nos devoirs face à l'action publique territoriale dans sa mouvance et sa complexité contemporaine.

Éléments clés du témoignage : conjuguer la prise de risque et la soutenabilité aux interfaces

(1) conviction et implémentation : pour articuler la logique de projet adossé à des valeurs partagées et le partage entre les parties prenantes pour en assurer la traduction opérationnelle.

(2) coopération et partenariat : avec la volonté de faire ensemble tout en respectant les rôles et attributs des acteurs politiques, administratifs, socioéconomiques et citoyens.

(3) indépendance de pensée et tolérance : en ne se laissant pas dominer par les « appareils » et « bureaucraties », en refusant les effets de mode, en laissant des espaces et des temps de confrontation (d'idées et de « rationalités ») tout en ne ménageant pas ses efforts d'ouverture et de compromis.

(4) responsabilité et confiance : consacrer les élus comme acteurs de la stratégie publique et penser l'interface avec l'administration en termes de copilotage.