

## **Exécutif élu et dirigeant territorial : un binôme à l'équilibre fragile**

*Strasbourg, 17-18 janvier 2008*

DIDIER DURAFFOURG

*(Président Honoraire du Syndicat Français, UDITE)*

### **QUELLE PLACE POUR LE DIRIGEANT TERRITORIAL ENTRE L'ELU ET L'ADMINISTRATION**

Les Pistes d'investigation pour une analyse comparée dans les Etats Membres du Conseil de l'Europe

#### La grande difficulté de l'analyse comparative

Le thème de travail qui nous est proposé ce matin est une gageure.

Nous savons tous combien il est difficile de vouloir appréhender les systèmes d'administrations locales et régionales des pays membres du Conseil de l'Europe. C'est à coup sûr, se confronter à un agrégat de données aussi diverses que complexes qui dissuadent à première approche tout essai scientifique d'analyse comparée tant ces données recouvrent des réalités multiples façonnées par l'histoire institutionnelle de ces pays et difficiles à cerner.

Le champ d'exploration est empli de pièges qui faussent l'observation et conduit trop souvent à des conclusions hâtives qui se révèlent à l'opposé ou à tout le moins en décalage avec la réalité.

Se poser la question de la place réservée aux dirigeants territoriaux entre l'élu et l'administration c'est inévitablement se confronter à une difficulté de même ampleur :

D'abord parce que il s'agit d'appréhender les termes de la question posée si l'on veut éviter tout contre sens. Qu'appelle-t-on dirigeant territorial dans le système administratif ? Cette notion de dirigeant territorial existe-t-elle dans tous les modèles d'administration locale et régionale ?

Comment les identifier et sur quels critères objectifs ?

C'est un champ d'analyse qui s'ouvre à nous comme préalable à la réponse à la question et ce champ d'analyse n'est pas neutre :

Quel espace d'identité administrative propre peut-il être attribué et réservé au dirigeant territorial au côté de l'exécutif élu seul responsable devant un conseil ou une assemblée qui procèdent du suffrage universel ?

S'interroger sur le positionnement du dirigeant territorial c'est aussi inévitablement se trouver confronté à l'extrême diversité des systèmes de fonction publique locale dont l'analyse recèle les mêmes difficultés, les mêmes embûches, les mêmes pièges.

De plus, au-delà de l'approche statutaire, la comparaison de leurs compétences respectives se heurte à de nouveaux facteurs entravant.

Les collectivités territoriales sont le lien par excellence de la gestion complexe qu'il n'est pas facile de décrypter pour un observateur extérieur aux structures.

Les administrations sont dotées d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre dans les systèmes fédéraux, de compétences fortement hybrides.

Ces administrations ont tendance à se complexifier davantage du fait de l'extension en Europe de l'autonomie locale et des nouveaux transferts de compétences qui accompagnent le reflux des autorités nationales dans la gestion locale.

La tâche est donc ardue de vouloir identifier et comparer le profil du dirigeant territorial dans cet environnement de complexité sachant de plus que les systèmes décisionnels auxquels il est associé, sont eux aussi variés parfois peu lisible et instables.

On voit donc bien l'ambition et les limites de nos travaux de ce matin mais aussi des travaux de cette Conférence.

L'ambition c'est celle d'aborder un champ d'exploration et d'investigation qui n'a jamais à ce jour été abordé à l'échelle Européenne sous l'égide d'une institution Européenne.

Les limites sont évidentes. Cette démarche novatrice nous ne pouvons aujourd'hui que l'initier, jeter les axes et les bases de la réflexion et apporter à partir des témoignages qui vont nous être livrés, les premiers matériaux d'analyse.

#### Les raisons qui justifient cette démarche

Cette analyse analogique de la place dans les pays européens du responsable administratif situé à la charnière de l'exécutif élu et de l'administration s'inscrit naturellement sous l'égide du Conseil de l'Europe dans l'action permanente qu'il conduit pour la promotion de l'autonomie locale.

La Chambre des Pouvoirs Locaux et Régionaux a toujours été le lieu privilégié de dialogue pour débattre du fonctionnement des administrations locales en Europe et échanger sur leurs évolutions.

C'est donc bien ici à Strasbourg qu'il faut ouvrir cette réflexion.

Cette démarche s'inscrivant dans l'approfondissement des dispositions de l'article 6 de la charte Européenne sur l'autonomie locale, se justifie à plus d'un titre :

On assiste au développement continu de l'autonomie locale et la décentralisation concerne aujourd'hui la plus grande majorité des Etats Européens.

La conséquence en est une croissance constante des effectifs de l'emploi dédiés aux administrations infra étatique y compris dans les pays traditionnellement dotés d'un Etat centralisé qui polarisaient l'emploi public.

Il est nécessaire d'appréhender par une analyse comparative, précise et fiable les différents mécanismes en Europe de la gouvernance locale car il se confirme de plus en plus que le développement des territoires européens dans son acception sociale, économique et culturelle repose sur les forces et les capacités des autorités locales et régionales.

C'est-à-dire sur les forces et les capacités de leur administration et des ressources humaines qu'elles mobilisent et qu'elles sauront mobiliser demain sur la base de concepts de management qui devront sans cesse gagner en performance.

Comment dès lors ne pas s'intéresser à la place que tiennent actuellement et que devront tenir demain les agents publics qui ont un rôle de premier plan dans la conduite de ces administrations et dans l'évolution de leurs méthode de management.

Le développement de l'autonomie locale depuis *20 ans* a eu de fortes incidences sur les structures administratives internes des collectivités locales, le statut de leur agent et leur méthode de gestion mais les évolutions ne sont pas achevées et les cadres supérieurs territoriaux que sont les dirigeants territoriaux ont un rôle déterminant à jouer aux côtés des élus dans les nouvelles étapes à venir de cette mutation de la gestion publique de ce New Public Management – Nouvelle Gestion Publique. Et je pense en particulier aux responsables placés à la tête des administrations locales dans les pays récemment entrés dans la Communauté Européenne qui ont depuis quelques années entamés une réforme profonde de leurs administrations locales et qui sont à l'écoute des « savoirs faire » des autres démocraties pour bâtir et consolider une nouvelle administration territoriale .

Toutes ces considérations me paraissent constituer autant de facteurs qui nous incitent à rechercher dans la réalité institutionnelle des différents Etats Membres, la place qui est aujourd'hui assignée à ces dirigeants territoriaux.

### 3. Les différents champs de l'investigation

Tentons donc de poser au moins ce matin, à l'aide des témoignages que les orateurs vont apporter et à travers vos interventions, les termes et les champs de cette analyse comparative du positionnement du chef de l'administration locale dans ses relations avec l'exécutif local et avec l'administration qu'il pilote.

#### 3-1 L'identité institutionnelle du Dirigeant Territorial

Le premier champ de l'analyse doit traiter des diverses identités institutionnelles des dirigeants territoriaux à travers les statuts puis les fonctions qui leurs sont reconnus.

### Le statut légal

Concernant les statuts, plusieurs points d'observation sont à effectuer.

La connaissance des règles de recrutement nous fera prendre la mesure de la variété des autorités en charge de la nomination :

Autorité nationale, assemblée ou conseil local, chef élu de l'exécutif local, bureau exécutif local, le recrutement s'effectuant à partir de concours sur épreuves ou simple sélection sur titre, les modalités variant souvent selon la taille des collectivités.

Concernant la définition des règles de la carrière, la césure apparaît selon les cultures administratives des pays.

Fonction publique d'emploi privilégiant le recrutement contractuel traditionnellement prépondérante dans l'Europe du Nord mais se développant dans les pays de l'Est hormis principalement la Lituanie et la Hongrie.

Fonction publique de carrière privilégiant le recrutement sous statut, résistant au Sud à l'exception notable de l'Italie.

En réalité les analyses détaillées nous conduisent à observer une hybridation de plus en plus affirmée des systèmes de l'emploi et de la carrière.

Les systèmes de rémunération diffèrent naturellement selon le recrutement statutaire ou contractuel sous la réserve importante qu'ils s'enrichissent tous aujourd'hui de compléments indemnitaires et de bonifications liées à la manière de servir, à la performance qui illustre la montée en puissance de la notion d'évaluation et de mérite dans l'exercice des fonctions des hauts dirigeants territoriaux en Europe.

Concernant la formation professionnelle, il sera intéressant d'identifier l'existence ou non, au-delà des formations offertes aux cadres territoriaux dans leur ensemble s'il existe des formations spécifiques à la fonction de responsable de l'administration pour accréditer la spécificité de cette fonction au sein des administrations locales.

L'analyse des systèmes de mobilité professionnelle devrait témoigner de la persistance dans de nombreux pays, de l'absence de mobilité entre les administrations locales et nationales ainsi que de la pauvreté ou l'inexistence des systèmes de mobilité organisée entre les administrations locales, le haut fonctionnaire devant dans ce cas construire lui-même sa carrière.

Les règles édictées pour les fins de carrière et les cessations de fonction auront comme dénominateur commun la montée en puissance de la précarité de la fonction mis à part la Belgique et l'application normale du licenciement pour faute grave.

Si dans les pays à système d'emploi la fin de la carrière est attachée à la fin du contrat, dans les systèmes de carrière, la fin de l'exercice de l'emploi ne met pas un terme à la carrière du fonctionnaire avec l'application du principe de la séparation de grade et de l'emploi.

### 3-1.2 Le champ du statut fonctionnel

La démarche comparative à conduire sur la reconnaissance institutionnelle des fonctions devra d'abord rechercher si ces fonctions font l'objet d'une reconnaissance légale, nationale ou locale, avec le cas échéant la définition qui en est faite.

Apparaîtra alors une classification des pays entre les pays où la fonction du chef de l'administration est dévolue à un élu et ceux où cette fonction est dévolue à un fonctionnaire.

Dans le 2<sup>ème</sup> cas, l'exécutif cumule institutionnellement les pouvoirs de l'autorité politique et de l'autorité administrative ce qui interdit toute autonomie fonctionnelle au fonctionnaire ou contractuel professionnel nommés à la tête de l'administration. Cela n'est pas sans conséquences profondes sur la nature des fonctions qui lui sont attribuées en propre et ses marges pour agir.

Soulignons aussi que l'examen du contenu des missions reconnues ou confiées au chef de l'administration et des attributions de compétence qui y sont rattachées devra prendre en compte la variété des compétences détenues par les différents échelons territoriaux pour que la comparaison soit pertinente.

On notera que le responsable détient le plus souvent une compétence générale sur l'administration mais que parfois les compétences financières dépendent d'un autre responsable comme c'est le cas en Espagne.

Il sera évidemment important d'identifier dans les différents pays les attributions administratives légalement reconnues aux dirigeants territoriaux pour accomplir leur mission :

Attributions en propre ou par délégation de signature ou de pouvoir. On ne manquera pas de relever que dans les pays du Nord de l'Europe un grand nombre de compétences ont été déléguées aux administrateurs alors que dans les pays du sud en général la légitimité politique accepte rarement de se départir de compétences, même par le biais de la délégation sous surveillance, au profit de la légitimité professionnelle que revendiquent parfois les dirigeants territoriaux.

### 3-2 Les identités professionnelles du Dirigeant Territorial au-delà des statuts institutionnels

Circonscrire l'identité institutionnelle des dirigeants territoriaux est nécessaire, mais comme pour toute analyse de fonctions stratégiques dans une organisation complexe, elle n'est pas suffisante pour rendre compte de leurs fonctions et des rapports entretenus avec l'exécutif politique et avec l'administration.

#### 3-2.1 Le décalage de la fonction par rapport aux textes

Il faut rechercher, au-delà de la norme juridique, au-delà des textes, pour approcher sinon appréhender la place effective du Dirigeant Territorial dans le système organisationnel des collectivités locales en Europe.

La France est à cet égard un bon exemple du contraste impressionnant qui peut apparaître entre la fiche d'identité institutionnelle du Directeur Général des Services et le rôle stratégique qu'il exerce et qui lui est reconnu dans l'organisation.

Il est donc essentiel de mesurer systématiquement l'importance de ce décalage et les réalités qu'il recouvre au risque de fausser gravement l'analyse.

Je suis certain que les témoignages que nous allons entendre nous le confirmerons.

### 3-2.2 La Compétence managériale

Comment ne pas s'intéresser aussi au rôle qui incombe au dirigeant territorial dans le management des projets et le management des ressources humaines.

Il faudra vérifier si les techniques de management qu'il pratique permettent de dresser des typologies de management que l'on retrouve ou pas chez les collègues des autres pays.

Les premières approches énoncées par Mickaël Somolergaard, professeur à l'université d'Odense toujours en 1996 donnaient à confirmer une nouvelle fois la séparation Nord / Sud. Les pays scandinaves et les Pays-Bas apparaissent comme modèle d'organisations où le processus de décision s'élabore dans la concertation avec les subordonnés, les dirigeants renvoyant une image de pragmaticiens s'appuyant sur des structures de prise de décision peu formalisées.

Les pays de l'Europe du Sud se caractériseraient davantage par le choix de processus de décision plus autocratique accompagnés de structures de consultation davantage finalisées mais plus paternalistes.

L'influence du New Public Management ont sensiblement fait évoluer les techniques managériales dans la plupart des pays qui se caractérisent, aujourd'hui par un management moins directif et plus participatif et consensuel, propice à une meilleure implication des équipes.

### 3-2.3 Le rapport au politique

Le binôme de réflexions et d'action énoncé entre l'Exécutif Elu et les dirigeants administratifs doit nous faire s'interroger sur la relation entre les administrateurs et les dirigeants politiques. L'analyse comparative pourra ici, s'appuyer sur les études déjà produites sur le thème mais elles n'épuiseront pas le sujet. Le professeur Thoenig déclarait à l'occasion des travaux conduits par notre association en 1996 que les relations des Dirigeants Territoriaux avec l'Exécutif élu et plus généralement avec la sphère politique restaient « une boîte noire » ces administrateurs n'étant à l'évidence ni des acteurs essentiellement tournés vers le politique ni des agents uniquement tournés vers la technocratie. Ce constat garde-t-il aujourd'hui sa pertinence ? L'idée qui devrait surgir de l'analyse

comparée est qu'une distance nécessaire existe bien entre la sphère professionnelle du Dirigeant territorial et la sphère politique.

Sauf exception pour quelques pays de l'Europe du Nord, plus des deux tiers en moyenne de ces administrateurs déclarent ne pas adhérer à un parti politique alors même que l'attention qu'il porte à l'activité politique est le plus souvent supérieur à l'attention que le citoyen normal y porte.

L'analyse devrait montrer par contre que la question reste ouverte car encore largement débattue, sur la nécessité ou non, pour l'efficacité de l'action, d'une affinité avec les valeurs portées par l'Exécutif Elu et sa majorité.

Une communauté d'idées, de sensibilité et de valeurs est-elle requise pour que s'établisse ce lien de confiance nécessaire à la vie du « binôme » ou bien la simple loyauté professionnelle suffit-elle ?

Les conclusions qui pourront être déduites de l'analyse accrédièteront ou non les jugements portés sur la politisation de la fonction où sur sa neutralité, où plus simplement, mettront à jour une subtile et complexe alchimie entre ces deux notions.

#### Les réseaux professionnels

Les réseaux professionnels que constituent les dirigeants territoriaux, le choix des relations qu'ils privilégient à l'intérieur de la collectivité locale avec les élus d'une part et l'administration d'autre part, mais aussi à l'extérieur de leur collectivité avec les acteurs institutionnels, sociaux, économiques sont aussi des indicateurs révélateurs des processus d'exercice de leur fonction.

L'observation de ces réseaux souligne d'ailleurs qu'ils ne se recoupent que rarement avec les réseaux qu'entretiennent de leur côté les élus et que les relations avec la population et les associations sont le plus souvent réservées aux élus.

Ajoutons enfin que l'analyse gagnerait à répertorier les différentes appréhensions que se font les élus mais aussi les dirigeants territoriaux du rôle qui est le leur.

Quelle part font-ils à l'Administrateur qui privilégie la gestion, au conseiller qui nourrit l'élus de ses propositions, à l'entrepreneur qui, lui, privilégie la prospective et l'émergence des projets ?

...

Comme on le voit le champ d'exploration est large mais il me semble que c'est ces éclairages différents posés sur le dirigeant territorial et son espace professionnel qui nous apporteront les clés de sa position spécifique entre l'Exécutif élu et l'administration et de sa place dans le système décisionnel, c'est-à-dire ses leviers d'influence et ses leviers d'action aux diverses étapes de la conception, de l'élaboration, de la prise de décision, de la réalisation et de l'évaluation des projets.

Ces éclairages feront aussi apparaître une autre facette significative de sa fonction. De plus en plus le Dirigeant Territorial est investi d'un rôle stratégique d'intégrateur et de médiateur à la position

charnière qui est la sienne, à la croisée de la sphère politique et de l'administration et à la convergence des multiples champs professionnels que rassemble la collectivité locale.

Voilà les pistes d'investigations que je livre à votre réflexion comme autant d'orientation à nos travaux.

Nous l'avons dit la tâche est ardue mais nous présumons bien l'intérêt majeur pour les Exécutifs élus et pour les Dirigeants Territoriaux de mener à bien cette vaste investigation.

C'est cette investigation qui, comme nous le pensons, s'il existe bien des caractéristiques du profil statutaire et professionnel de Dirigeant Territorial susceptible de former le socle d'une identité partagé dans l'espace communautaire européen.

Le challenge vaut la peine d'être tenté.

Lors des travaux hier après midi, j'ai noté que les participants se félicitaient de voir traitée, pour la 1<sup>er</sup> fois par la commission institutionnelle du Congrès, la problématique du « binôme » élu exécutif-dirigeant territorial et souhaitaient voir la réflexion se prolonger au delà de cette Conférence.

L'UDITE, en sa qualité d'Observateur auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et fort du réseau de dirigeants territoriaux qui la compose, est prête à apporter sa contribution à cette réflexion.