



HAL
open science

Le travail d'organisation du gouvernement régional. ST 40: Le travail politique

Sébastien Gardon, Eric Verdier

► To cite this version:

Sébastien Gardon, Eric Verdier. Le travail d'organisation du gouvernement régional. ST 40: Le travail politique. Congrès de l'Association française de Science Politique "La science politique à l'heure européenne", IEP de Strasbourg, Aug 2011, Strasbourg, France. halshs-00635697

HAL Id: halshs-00635697

<https://shs.hal.science/halshs-00635697v1>

Submitted on 25 Oct 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

ST 40 : Le travail politique

Gardon Sébastien, LEST UMR CNRS 6123, sebastien.gardon@gmail.com
Verdier Eric, LEST UMR CNRS 6123, eric.verdier@univmed.fr

Le travail d'organisation du gouvernement régional

Collectivités récentes (Nay, 1997a), les Régions connaissent périodiquement des changements institutionnels de grande ampleur qui touchent plusieurs dimensions constitutives : le mode d'élection des assemblées (revu après les élections de 1998, le scrutin de liste sur une base départementale à la proportionnelle à deux tours est à nouveau appelé à changer) avec, en amont, les effets de la parité sur la constitution des listes (Achin & akii, 2007) ; leurs compétences, avec la dévolution de missions de plus en plus techniques, de surcroît dans des périmètres d'intervention régulièrement reconfigurés (voir le cas emblématique de la formation professionnelle – Buisson-Fenet, Verdier, 2011 -) ; leurs ressources, avec une attrition croissante de leurs capacités de financement qui perturbe leur désormais classique travail de courtage (Nay, Smith, 2002) ; leurs personnels, sachant que le brutal transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées a quintuplé leurs effectifs et entraîne un glissement sensible de leur position d'administration de mission, pivot de projets territoriaux (Catlla, 2007), à celui d'administration de gestion. Compte tenu de cette métamorphose (Commaïlle, Jobert, 1998) récurrente, le travail d'organisation (de Terssac, 2003) de cette collectivité territoriale est frappé de nombreuses incertitudes qui rend la fabrication de l'activité des élus ainsi que les accommodements entre les exécutifs et les services structurellement incertains, alors même que cette collectivité est partout caractérisée par un « présidentialisme » affirmé : au-delà du poids des référents institutionnels nationaux, cette primauté ne serait-elle pas une forme de réponse à cette incertitude structurelle ? En tout état de cause, dans un contexte aussi mouvant, l'hypothèse selon laquelle « les frontières entre positions politiques et administratives de direction sont de plus en plus poreuses » (Demazière et Le Lidec, 2008, p. 141) n'en prend que plus de force.

A cet égard, le point de vue défendu ici est le suivant : dans un contexte d'incertitude, dont certains ferments sont endogènes à la jeune institution régionale, le duo formé par le cabinet et la DGS produit la capacité d'intégration organisationnelle nécessaire à la fabrique au long cours et au quotidien des politiques régionales, notamment en contrôlant assez étroitement les vice-présidents. Mais cette construction diffère sensiblement d'une région à l'autre : au-delà des héritages politiques propres à telle ou telle collectivité locale (Mattina, 2004), comprendre les fondements de ces spécificités nécessite de les situer dans un contexte organisationnel et institutionnel plus large, à savoir les relations entre les cinq pôles constitutifs de cette régulation régionale : le président et son cabinet ; la DGS ; les services ; les vice-présidents ; les groupes partisans et les commissions de travail. Les rapports qu'ils entretiennent, par-delà la classique distinction entre fonction exécutive et activité délibérative contribuent à configurer le cadre dans lequel ces différents acteurs développent leurs activités et construisent ainsi le travail politique régional.

Sur la base de l'exploitation partielle des matériaux d'une recherche en cours¹, trois dimensions seront explorées pour rendre compte du travail d'organisation du gouvernement régional² : diachronique afin d'analyser comment diverses épreuves engendrent des apprentissages institutionnels qui influent sur l'activité des parties prenantes ; comparative en confrontant les configurations adoptées par deux Régions ; gestionnaires pour rendre compte des règles du jeu qu'élaborent les divers types d'acteurs (les élus et leurs entourages, les agents et leurs hiérarchies, les partenaires institutionnels). Une première étape rend compte des modalités communes de renforcement des exécutifs régionaux. Puis sont successivement présentées un cas où la régulation est portée, à titre principal, par le cabinet du président et une configuration où prime une DGS qualifiée de « gouvernementale ».

I. Le renforcement de l'exécutif régional

La caractéristique la plus saillante et la plus connue de cet exécutif tient à un présidentielisme bien affirmé. Durant les quinze dernières années, son exercice, qui diffère sensiblement d'une région à l'autre comme on le verra, a nettement évolué au fil de la technicisation des politiques régionales. Y a également contribué le changement de mode de scrutin à l'issue des régionales de 1998 : leurs résultats très controversés dans certaines régions ont précipité la mise en place d'une proportionnelle garantissant plus de la moitié des sièges à la majorité du second tour, même si elle n'est que relative en voix. En outre, la prééminence présidentielle se manifeste par l'existence plus ou moins officielle d'une sorte de domaine « réservé », en matière de culture notamment : dans l'une des deux régions, elle va jusqu'à se traduire par la non affectation de ce champ à un quelconque VP mais à un simple conseiller délégué rattaché directement au président.

I.1. Des présidents de commission aux vice-présidents

Dans toutes les régions françaises, la régulation du travail régional est marquée par le déclin, maintenant général, du poids des présidents des commissions de travail thématiques (PDC) au profit d'une montée en puissance des vice-présidents (VP). Cette ré-allocation du pouvoir reflète la prééminence grandissante de l'exécutif sur l'assemblée régionale. Les premières mandatures ont constitué une phase d'apprentissage institutionnel, marqué par le caractère limité des budgets et des champs d'intervention des Régions, lesquelles faisaient le plus souvent un usage assez modéré de la clause de compétence générale. Il en est résulté une configuration de l'exécutif assez restreinte centrée sur le cabinet et le DGS, en charge certes de l'élaboration des initiatives régionales mais dont la promotion et la discussion relevaient des PDC. Ces élus jouaient ainsi un rôle régulateur primordial, prolongé d'une capacité d'influence sur le fond, largement indexée d'une part, sur leur technicité dans le champ de compétence en question, d'autre part sur la fragilité de la majorité régionale. L'affaiblissement du rôle des PDC, qui s'est accompagné de celui des commissions de travail thématiques, préparatoires aux débats de la commission permanente et de l'assemblée plénière, a été concomitant de la montée en puissance des VP. Initialement très peu nombreux et *de facto* collaborateurs directs du président plutôt qu'élus en charge d'une délégation, ces VP n'étaient par exemple encore que six dans une région lors de la mandature 1998-2004

¹ Les matériaux sont issus, à titre principal, de la première phase de cette recherche qui portait sur la mandature régionale 2004-2010. Ils sont constitués d'entretiens avec sept vice-présidents (échantillon de la 1^{ère} phase), leurs collaborateurs directs, des conseillers régionaux, la direction générale des services, des directeurs de services ainsi que des membres du cabinet présidentiel. Ont également été mobilisées des observations, des archives et des documents transmis par les interlocuteurs.

² On peut « définir le travail d'organisation comme la manière dont les acteurs, dans un contexte particulier, se mobilisent pour inventer des solutions singulières face à un problème particulier et pour mettre en place des dispositifs pour régler leurs échanges » (de Terssac, 2003, p. 122).

pour être 15 avec l'appui de six conseillers délégués entre 2004 et 2010, le nombre de conseillers rattachés à l'exécutif doublant pour la mandature en cours. Ce mouvement tient d'abord à une raison technico-organisationnelle, à savoir l'extension et la complexification continues des champs d'intervention des Régions, dont les effectifs n'ont d'ailleurs pas cessé de croître. Ce renforcement de l'exécutif élu a été plus ou moins précoce selon la date de l'alternance politique (ces deux Régions ont longtemps été dirigées par une majorité de droite). En tout état de cause, cette évolution a été favorisée par la ré-affirmation de l'autorité présidentielle portée par la garantie institutionnelle, pour la liste arrivée en tête au second tour, de disposer d'une majorité absolue en sièges. La stabilisation des exécutifs régionaux consécutive à cette réforme a restreint l'importance du travail de compromis politique que devaient assurer les PDC pour dégager la majorité nécessaire au vote des résolutions dans une configuration de majorité relative qui dans les deux régions étudiées a prévalu de 1998 à 2004³.

Certes les nouveaux et plus nombreux VP jouent indéniablement un rôle croissant dans la fabrique et l'expression des politiques mises en œuvre mais sans pour autant disposer de la capacité d'incarner et encore moins d'engager leur collectivité dans le périmètre de compétence qui leur est délégué. Cette mise sous tutelle s'inscrit dans une procédure clé et l'organisation de la DGS. Partout pour attester de l'engagement de la collectivité, prévaut la seule signature du président : cette exclusivité, qui tranche avec les pratiques en vigueur dans les exécutifs municipaux, n'est déléguée qu'aux membres de la DGS : le directeur et ses adjoints, chacun de ces derniers dans son champ thématique propre. En les excluant de cette prérogative, le chef de l'exécutif régional signifie clairement à ses vice-présidents que leur délégation procède strictement de lui-même. Certes les VP disposent d'une réelle faculté d'initiative politique mais sa traduction dépend de la légitimité que leurs propositions se verront attribuer par le cabinet et la DGS ; d'ailleurs l'autorisation de représenter le président de la Région doit, en chaque occasion, leur être conférée explicitement par celui-ci ou ses collaborateurs. La délégation dont jouit un VP ne l'investit pas de la direction de la (des) administration(s) compétente(s) dans son champ de responsabilité ; cette attribution revient à la seule DGS, qui n'a d'ailleurs pas cessé de se développer.

I.2. Technicisation et professionnalisation du travail politique régional

Pour autant, comme on le verra plus loin, cette règle a priori claire et décisive n'emporte pas une délimitation stricte du travail politique et de l'activité administrative. Il reste qu'elle atteste d'une re-définition conséquente des relations et des pouvoirs entre l'exécutif et l'assemblée régionale, en tout cas dans les deux régions sur lesquelles se fonde plus particulièrement cette communication.

La manifestation la plus évidente de cette double tendance tient à la création de postes de directeurs généraux adjoints (DGA) au tournant de l'an 2000 : ainsi l'un des deux conseils régionaux étudiés a vu passer leur nombre de deux initialement (en 1998), avec une répartition très simple entre le social et l'économique – à 8 aujourd'hui, chacun chapeautant quelques directions rassemblées selon des principes assez hétérogènes comme on le verra ultérieurement ; il n'en demeure pas moins que la division du travail de conception s'est ainsi accrue pour renforcer le poids de ces hauts techniciens de l'action régionale. D'ailleurs l'apparition et l'extension de cette nouvelle strate au sein de la hiérarchie administrative a été vécue par certains « grands élus » (par exemple dans les deux régions en cause, des PDC devenus VP) comme le vecteur d'un affaiblissement de leur pouvoir de conception et d'animation des politiques régionales. Confronté à la montée de cette « techno-structure », un

³ Comment on le verra, ce rôle de médiateur et ce pouvoir d'influence se sont déployés de manières très différentes dans les deux régions.

VP est allé jusqu'à qualifier les DGA de « couche administrative nuisible » sachant que dans la configuration antérieure, VP et/ou PDC avaient souvent pris l'habitude d'entretenir des relations directes avec les services. Aujourd'hui de telles pratiques les mettent rapidement en tension avec ces nouveaux hauts fonctionnaires régionaux, en règle générale soucieux de voir les élus respecter la hiérarchie administrative au besoin en rappelant qu'eux seuls disposent, dans leurs domaines d'intervention, de la « signature », c'est à dire d'un pouvoir d'engagement réel délégué par le président.

En outre le mode de délimitation des divers pôles thématiques qui constituent la DGS est un moyen assez puissant pour peser sur l'activité des VP. Revient comme une constante le fait que le champ des délégations accordées aux VP ne correspond pas nécessairement, loin s'en faut, à celui des pôles placés sous la responsabilité des DGA : il n'est pas rare qu'un VP soit amené à se coordonner avec au moins deux DGA pour exercer sa faculté d'initiative. Cette dissociation des géographies de l'administration et de l'exécutif rend plus difficile de la part d'un VP l'exercice d'un pouvoir d'influence et *a fortiori* d'un pouvoir de direction et de contrôle des services. C'est d'ailleurs pour ces raisons que dans les deux régions, cette configuration a été délibérément choisie par le président et le DGS. En outre les VP ne disposent pas de la capacité à recruter les hauts responsables de la Région ; à tout le mieux, ils sont consultés par la DGS et le cabinet, parties prenantes majeures de ces décisions stratégiques. De plus les demandes réitérées des membres de l'exécutif issus de la minorité de la majorité consistant à disposer au minimum d'un pouvoir d'influence sur le choix des DGA les concernant perdent ainsi une bonne part de leur justification. Enfin cette dissociation revêt un autre avantage majeur pour le président : il est ainsi en mesure de modifier l'organigramme de la région et de restructurer les services sans être obligés d'interagir étroitement avec les VP puisque leurs délégations ne sont pas directement affectées.

Pour autant, ce renforcement de l'autorité présidentielle n'est pas en soi un gage de stabilité des organisations, ce qu'attestent, entre autres, de fréquents changements de titulaires de ces hauts postes fonctionnels et, à un moindre degré, de la structuration en pôles de la DGS. Ces révisions périodiques, parfois très conflictuelles, témoignent de la difficulté à construire des « ordres locaux » (Friedberg, 1993) qui éloignent durablement l'action de la Région des risques de « l'anarchie organisée » (March et Simon, 1958). Cette recherche d'ajustements efficaces et légitimes entre services et exécutif élu sollicite assez intensivement les régulations internes d'autant que chaque partie prenante est fondée à revendiquer sa part de légitimité professionnelle. De plus en plus souvent, les VP font la preuve d'un exercice de plus en plus professionnalisé de leurs mandats, situation souvent reconnue par les DGA tel celui-ci : « les élus sont assez bons et compétents dans leur domaine. Je n'ai pas besoin d'aller dans toutes les commissions car les élus sont de plus en plus au point ». La concurrence pour exercer un leadership n'en est que plus exigeante.

Dans ce tâtonnement régulateur, mélange de coopération et de rivalités, il n'y a manifestement pas d'alignement des pratiques régionales sur un modèle unique de gouvernement. La première configuration promeut une DGS que l'on peut qualifier de « gouvernementale », dans le cadre d'un présidentielisme tempéré par un rôle plus marqué des instances délibératives ; la seconde repose sans conteste sur la prééminence, régulièrement réaffirmée, de la fonction présidentielle (le chef de l'exécutif et son cabinet), alors que la DGS et plus largement l'administration, peinent à faire reconnaître sa légitimité professionnelle comme composante pleine et entière du travail politique régional.

II – Une DGS gouvernementale au sein d'un présidentielisme tempéré

Le mode de gouvernement à l'œuvre jusqu'au printemps 2010 est la résultante de diverses épreuves. Les plus anciennes remontent aux temps de majorités relatives lors

desquelles s'est expérimenté un présidentialisme tempéré par l'effectivité d'une forme assez originale de parlementarisme régional.

II.1. Une stabilisation des arrangements institutionnels qui passe par des épreuves

Alors que s'affirmait, là comme ailleurs, le couple d'associés-rivaux VP-DGA (Bourricaud, 1961), la régulation politique et technique a largement reposé sur l'élaboration, en commission de travail puis sous forme d'amendements en plénière, de compromis porteurs d'une régulation conjointe (Reynaud, 1997), s'imposant comme le fondement légitime des politiques publiques de la Région. C'est ainsi que des PDC ont été, à l'issue parfois de sévères affrontements, les facilitateurs de règles procédurales et substantielles relativement durables. Si depuis lors, la DGS s'est imposée comme l'instance légitime de la conduite des politiques de la Région, elle l'a fait en maintenant un processus actif de délibération par l'assemblée et, à un moindre degré, de ses commissions de travail. Le passage de certains élus du rôle de PDC à celui de VP dans le même domaine a, semble-t-il, favorisé une telle transition. En outre, dans le cadre d'une majorité plurielle, des négociations entre groupes politiques avant l'assemblée plénière ou la commission permanente s'avèrent régulièrement nécessaires pour assurer l'adoption des résolutions soumises. Enfin il est tout à fait distinctif de voir le DGS se présenter comme le garant du bon fonctionnement non seulement de l'exécutif mais aussi de l'assemblée. Cette configuration d'ensemble atteste d'un fonctionnement plus parlementaire que dans l'autre région. Cette large place faite au délibératif concerne également l'exécutif élu qui est appelé régulièrement à débattre des orientations stratégiques de la Région, sachant qu'en amont, des réunions régulières des élus des différents groupes de la majorité s'efforcent de prévenir de possibles conflits ouverts.

La seconde épreuve fondatrice est intervenue lors de l'installation d'une nouvelle majorité. Voulant affirmer sa primauté dans le cadre d'un « changement de régime » tranchant avec les pratiques compromises antérieures, l'exécutif et notamment les nouveaux VP ont développé des pratiques résolument intrusives dans le fonctionnement interne des services. Fortement contradictoire avec les pratiques qui avaient jusqu'alors prévalu, ce brutal changement de cap a débouché sur une très vive tension qui a fini par engendrer un mouvement de grève assorti d'un rassemblement du personnel dans le grand hall du Conseil Régional. A l'époque, certains élus ont en effet été jugés excessivement irrespectueux à l'égard de techniciens qu'ils avaient tendance à traiter comme « des courtisans », pour reprendre les termes d'une directrice de service de l'époque, plutôt que comme des partenaires reconnus du travail politique à élaborer conjointement, pour ce qui les concerne, au titre de leur légitimité technique.

Afin de sortir de ce conflit ouvert, un petit groupe de travail paritaire (élus versus administratifs) a élaboré, sous l'égide du nouveau DGS à la très forte réputation tant professionnelle que politique, une charte des relations entre élus et services. Cette dernière a fait de la DGS l'instance de règlement des éventuels conflits entre des membres des deux parties. En outre, ce même groupe de travail a mis sur pied une fiche de poste des chargés de mission (CM) et des secrétaires des VP. La définition du rôle de ces collaborateurs d'élus est avant tout organisationnelle, chargés qu'ils sont de la tenue de l'agenda et des ses priorités, ainsi que des bonnes relations de leur élu de référence avec l'ensemble des acteurs intervenant dans son domaine de compétence. Si quelques-uns des 37 CM de VP ont un profil personnel qui déroge à la règle, il reste que les faibles attributions et qualifications techniques des VP ne place pas du tout ces assistants en position de remplacer « leur » élu dans telle ou telle instance ou encore, d'être en mesure d'interagir sur le fond avec les services, à la différence de ce qui se pratique dans l'autre région. C'est plutôt une configuration inversée qui pourra prévaloir ; ainsi la faible assiduité de certains VP qui sont par ailleurs maires de villes importantes fait que le rôle très politique consistant à concevoir des orientations stratégiques

dans tel ou tel domaine incombera, dans les faits et au vu et su de tous les protagonistes, au(x) DGA compétent(s) dans les domaines sectoriels en cause.

Les différentes épreuves passées ont contribué à asseoir la légitimité tant technique que politique de la DGS. En outre le profil de poste des CM reflète également la prééminence croissante de la direction générale : inutile pour un VP de vouloir s'immiscer dans le travail des services par l'entremise de son collaborateur alors que le DGA s'affirme comme un personnage charnière, responsable de services et en même temps, en prise directe avec le politique, d'un côté la présidence (via le cabinet) dont il doit conduire l'action dans le ressort de son pôle thématique et de l'autre le ou les VP qui cherchent, à force de propositions, à construire une démarche autonome. Le DGS met explicitement en valeur la démarche pédagogique qu'il revient au DGA de mener à bien, à force d'explications à des VP (dont l'expérience administrative est parfois réduite) sur les arcanes du fonctionnement des services de la région et des administrations des autres partenaires publics, l'État au premier chef, mais aussi privés. Ce rôle de « *gate keeper* », relais incontournable entre le monde administratif et l'instance politique est ici la source principale du pouvoir des DGA.

II.2. Un marché externe de recrutement dans les directions

La légitimité de ces derniers s'appuie également sur le recrutement assez systématique de très hauts fonctionnaires d'État dont le parcours témoigne non seulement d'une communauté d'idées et de valeurs avec les élus de l'exécutif mais aussi de leur aptitude à accommoder la régulation managériale et des jeux politiques toujours complexes. Cette mobilisation d'un haut niveau d'expertise est notamment motivée par la volonté de développer une stratégie efficace de négociation avec l'État dans un contexte relationnel assez conflictuel. Dans certains domaines techniques tels les transports, le recours à de hauts profils (des X-Ponts en particulier) concerne également des niveaux de responsabilités inférieurs ; dans d'autres directions, il a été fait appel à des hauts fonctionnaires chevronnés de la métropole régionale. Si ces recrutements attestent de l'attractivité de la Région, ils revêtent aussi une signification plus gestionnaire. Non seulement ils confortent la légitimité de la DGS vis à vis des services mais, en instaurant comme règle d'embaucher à l'extérieur les hauts responsables de l'administration, ils rendent vain tout esprit de compétition au sein des services : les mobilités ascensionnelles ont vocation à se réaliser hors de la collectivité régionale.

En outre, le cabinet du président ne saurait se prévaloir d'une autorité de principe sur la DGS. Certes il rassemble des conseillers techniques en charge de telle(s) ou telle(s) thématique(s), à quelques exceptions qui tiennent au poids politique de tel ou tel VP, mais ils sont également responsables du suivi d'un territoire, en lien plus ou moins bien établi avec des collaborateurs de groupe. Il s'avère que cette seconde dimension est la plus importante. Ce poids de la dimension à proprement parler politique est attesté par le fait que c'est un proche du président qui coordonne cette régulation du jeu politique en étant directeur-adjoint du cabinet. Il en résulte que la fonction de directeur de cabinet est difficile à tenir comme le montre l'instabilité chronique des titulaires de cette responsabilité : quatre personnes s'y sont succédées depuis 2004. Ce rôle « impossible à tenir », pour reprendre les propos du DGS, en fait une sorte d'impasse institutionnelle et politique à tel point que le DGS a finalement assuré lui-même cette fonction, en début et en fin de mandat.

Au total, la DGS peut être qualifiée de gouvernementale, au sens où elle est en charge de l'accommodement entre le projet politique de la mandature et le fonctionnement de l'administration régionale et au-delà, de bien d'autres partenaires. Cette responsabilité va même au-delà puisque le DGS se considère comme en étant en charge de l'effectivité des choix stratégiques du président de l'exécutif, ce qui, dans le contexte propre à cette Région, nécessite, comme on l'a vu d'être attentif au bon déroulement de l'activité « parlementaire »

et à la régulation des rapports politiques internes à la majorité plurielle en vue de prévenir des conflits ouverts qui pourraient être très dommageables à la cohérence de l'exécutif. Ces attributions excèdent très largement ne serait ce que le champ des possibles de l'autre DGS.

III - La délicate affirmation de l'autonomie de l'administration

Dans cette région, en claire opposition avec la précédente et de l'avis général, prévaut un présidentialisme renforcé. Il se traduit dans plus d'un trait institutionnel ou organisationnel spécifique.

III.1. La prééminence du cabinet

En premier lieu, le cabinet, en particulier son directeur, tient un rôle clairement prépondérant vis à vis de la DGS. C'est le cabinet qui est chargé de la mise en place du projet présidentiel et d'y accommoder la marche de l'administration. En outre il doit s'efforcer, en toute occasion, de promouvoir la personne du président afin de construire pas à pas une notoriété politique dont les sondages révèlent qu'elle n'est guère aisée à construire dans le cadre d'un mandat de chef de l'exécutif régional. Vis à vis de son homologue, l'exercice de cette charge politique se veut ici clairement et pleinement politique, toute occasion étant bonne pour, par exemple, dénoncer les atteintes de la politique économique et sociale de l'Etat vis à vis de la cohérence des services publics dont, dans le domaine de la formation par exemple, la Région se doit dès lors d'être la gardienne. Le cabinet est composé de jeunes « techniciens », relativement stables, proches du président ; leurs missions respectives sont structurées en fonction des délégations et des administrations. Il n'y a d'ailleurs pas de conseillers territoriaux au sein du cabinet. De fait chaque conseiller technique est le garant du respect de la ligne politique présidentielle dans son domaine de compétence. A ce titre, ils sont en particulier chargés de suivre les discours et les actes des VP afin d'en contrôler la conformité avec le projet présidentiel. De même ils assurent la validation des idées présidentielles par les services et leur lisibilité tant interne qu'externe. Ils doivent donc entretenir une relation directe avec les services, à la différence de l'autre cas étudié. Si ce schéma organisationnel a jusqu'à présent été admis par la DGS, sa mise en œuvre n'a pas été toujours aisée.

Les DGS se sont succédés à un rythme assez soutenu (cinq titulaires en 13 ans), témoignant ainsi du rôle de fusible institutionnel tenu par le directeur général, les directeurs de cabinet ont été relativement stables – 3 – dont l'un a dû démissionner pour des raisons judiciaires qui ne le concernaient pas personnellement. A ce propos, soulignons que les courts-circuits ont aussi été l'œuvre directe de tel ou tel DGS n'admettant plus les intrusions répétées de la présidence et de certains VP dans le fonctionnement des services et en conséquence, la difficulté de construire des procédures opposables qui permettent de justifier les exigences de professionnalisme formulées par la direction générale vis à vis de l'ensemble des agents.

Ce primat du cabinet ne manque pas d'influer sur les conditions d'exercice des délégations des VP. Le pouvoir d'initiative et les marges de manœuvre d'un VP sont fondées sur une double relation de confiance avec le cabinet du président d'abord, pour conquérir la licence politique nécessaire à l'autonomie d'action, avec la direction générale des services ensuite, afin de garantir l'effectivité de ses entreprises sachant que chaque DGA doit veiller à sécuriser les engagements de la Région. En outre le président affecte à tel ou tel VP de confiance le soin d'être son représentant permanent dans l'un des départements de la Région, cette couverture du territoire régional n'étant pas assurée par le cabinet. Durant la mandature 2004-2010, cette relation très individualisée avec le président et son directeur de cabinet a fait qu'en tant que collectif, le collège des VP n'a guère délibéré et n'a pas décidé de grand-chose,

alors que les 15 VP étaient censés se réunir tous les deux mois pour débattre des grandes orientations de l'action régionale. Dans un tel contexte, s'adjoindre les services d'un collaborateur doté d'une forte compétence technique et capable d'interagir avec les services, si ce n'est même de les mobiliser, est une nécessité absolue. Non seulement il ne saurait se contenter d'être, à l'instar des chargés de mission des VP de l'autre région, un assistant en charge de l'agenda, mais en outre, il doit être en mesure de remplacer *in abrupto* l' élu en de multiples circonstances, en particulier pour des réunions internes à caractère technique. Dans cette configuration, le chargé de mission compétent est celui qui sait manier simultanément les registres politiques et techniques.

Dans cette configuration, la conduite d'une délégation transversale par un élu d'un parti minoritaire de la majorité s'avère délicate, puisqu'elle serait régulièrement confrontée à la question suivante qui, aux dires de l'intéressé, tarauderait en permanence le cabinet : « qu'est-ce qui peut mettre en avant le président ou qu'est-ce qui risquerait de lui nuire ? ». Plus fondamentalement peut-être, la délégation de cet élu en charge du développement durable a été assez méthodiquement endiguée. D'autres VP, disposant de la pleine confiance du président, ont été mandatés pour intervenir sur certaines dimensions stratégiques du champ de compétences de cet élu de la minorité de la majorité régionale, sachant qu'ils disposaient d'un accès beaucoup plus facile à la personne même du président. De plus une délégation spéciale rattachée directement au président a permis d'entailler un peu plus le domaine d'action de ce même élu.

Ce mode de régulation, au final très centralisé, très politique et très personnalisé (voir Le Lidec, 2011) a évidemment son prix, à savoir la concurrence réitérée de diverses légitimités (outre le cabinet, les VP et leurs collaborateurs, les DGA et/ou le DGS) assortie de la conclusion d'alliances plus ou moins stables : par exemple celle nouée entre le chargé de mission de tel VP et un directeur de service pour contourner le DGA compétent et être ainsi en mesure d'influer sur le cabinet ; ou encore des liens privilégiés entre un DGA et le cabinet pour échapper au contrôle du DGS etc.. Cette menace récurrente d'une anarchie finalement peu organisée avait conduit, au début de la précédente mandature, à mettre sur pied une instance de pilotage propre à chaque délégation et réunissant très régulièrement les diverses parties prenantes internes des politiques concernées : le VP et ses collaborateurs, les DGA (et les directeurs de services en tant que de besoin), les conseillers délégués et toute personne jugée nécessaire compte tenu d'un ordre du jour préalablement établi en vue de cadrer le travail préparatoire à l'élaboration des résolutions destinées à être débattues en assemblée plénière ou en commission permanente. Cet ordonnancement n'a pas résisté au lent travail de sape des concurrences et des alliances (parfois improbables), ni aux chocs engendrés par des démissions brutales de DGS assorties de changements d'organigramme relançant les luttes sur le périmètre des différents pôles constitutifs de la DGS.

III.2. Un marché interne d'accès aux postes de directions

La régulation de l'accès aux postes de direction relève de principes très différents de ceux qui prévalent dans l'autre région étudiée. Prime une logique de marché interne qui associe des critères d'expérience professionnelle au degré de proximité avec des élus influents et surtout le cabinet⁴. De ce fait les anciennetés de hauts responsables peuvent être très élevées, au-delà même du quart de siècle. En comparaison, les profils de DGA sont donc plus hétérogènes (recrutement dans des directions de la région, passage par le cabinet, d'autres collectivités locales, ...) avec une moindre présence de membres de la haute fonction d'État. Dans un contexte d'incertitude sur l'organisation des pôles thématiques, cette logique de marché interne fonctionne selon une logique de « tournois », reflétant une concurrence inter-individuelle sévère pour l'accès aux postes de la DGS et pour assurer un périmètre suffisant

⁴ Ce qui n'interdit pas de recourir au recrutement externe si n'émerge pas des candidatures internes probantes.

au pôle thématique visé. Dans une sorte de paradoxe, ces concurrents comme l'ensemble des services partagent néanmoins un référent commun : faisant carrière dans ce conseil régional, ayant souvent servi des exécutifs de couleurs politiques différentes, ils cherchent à stabiliser le fonctionnement de l'institution régionale. Dans leurs propos, revient fréquemment l'expression de « sécurisation des procédures régionales » ou encore de professionnalisation du travail de l'administration, notamment dans la composante réalisée à la demande directe de l'exécutif. Le souci des services de mettre à distance les élus membres de l'exécutif exprime avant tout la volonté de faire respecter et plus encore, reconnaître la valeur et la légitimité intrinsèque de leur travail, à l'instar de leurs collègues de l'autre région.

Plus précisément, trois facteurs au moins poussent en ce sens : 1. La volonté de rompre avec le marchandage qui, du temps de la majorité relative, précédait le vote des résolutions et s'affranchissait largement des procédures habituelles d'instruction des dossiers, à rebours des exigences de professionnalisation portées par les responsables des services. 2. Le passage rapide d'une administration de mission à une administration de gestion, symbolisé par le transfert des TOS qui a multiplié par 5 les effectifs. 3. La confrontation incontournable à des contraintes budgétaires croissantes, qui nécessitent une formalisation beaucoup plus poussée des procédures internes. Or, pour reprendre les propos d'un cadre dirigeant « alors que l'institution régionale n'a pas encore atteint l'âge adulte, la prochaine réforme des collectivités locales l'expose à des incertitudes et des recompositions qui risquent d'être traumatisantes ». Dans ce contexte et compte tenu des séquelles des épreuves politiques et organisationnelles antérieures, semble devoir se concrétiser une recomposition des procédures encadrant le travail politique. Cet apprentissage institutionnel formalise des expériences antérieures en créant une instance collégiale de régulation de chaque délégation et donc des politiques qui en relèvent. La formalisation de ce nouveau cours dans un règlement intérieur témoigne d'une forte volonté d'échapper à la personnalisation des régulations en y faisant jouer le principe de la délibération explicite assortie de décisions véritablement opposables. Assez logiquement, une vie plus intense est redonnée au travail de l'assemblée et de ses commissions avec parallèlement, des réunions beaucoup plus régulières rassemblant le cabinet et les groupes composant la majorité régionale.

Conclusion

Cette comparaison des régulations gouvernementales au sein de deux régions souligne l'existence de configurations régionales spécifiques par delà les alternances politiques. Cet ancrage de nature sociétal pointe des modalités de réalisation du travail politique qui relèvent de principes, de règles et de schémas organisationnels très dissemblables même si des caractéristiques communes sont partagées, en particulier quant au poids du présidentielisme et à la technicisation croissante de l'action publique régionale. Leur traduction au sein de chaque région a ainsi donné lieu à des configurations assez opposées : dans un cas, un présidentielisme tempéré par l'accent mis sur la délibération que ce soit dans le cadre de l'assemblée ou au sein même de l'exécutif, en s'appuyant sur une DGS à la très forte légitimité au prix d'un recours au marché externe pour régler l'accès aux postes de la direction générale. Dans ce cadre, les VP sont certes dotés d'une réelle force de proposition dans le cadre d'un exécutif assez collégial mais la mise en œuvre, parfois plus en cas d'absence récurrente de l' élu du fait de ses autres responsabilités électives, relève principalement du ressort d'une DGS « gouvernementale ». A rebours a prévalu dans l'autre région un marché interne des places aux risques d'engendrer régulièrement une compétition interne peu propice à la coopération. De même, les relations très personnalisées entre les VP d'une part, le président et son cabinet d'autre part, laissent une place plus limitée à la délibération collective. Ce schéma présente l'avantage d'une souplesse de fonctionnement indéniable mais au risque de favoriser ou même de légitimer des comportements assez

opportunistes par lesquels chacun des protagonistes cherche à stabiliser les processus à son profit le plus exclusif possible. Dans ce cadre, le cabinet et surtout son directeur s'imposent comme le grand coordonnateur au détriment d'une DGS placée de ce fait dans une position très inconfortable, se traduisant par des crises récurrentes. A ce titre, on peut avancer que la composition, l'organisation et le positionnement de la direction générale des services (DGS) constituent un révélateur probant des configurations de travail politique régional. Il reste que celles-ci ne sauraient strictement déterminer le contenu du travail politique développé par telle ou telle partie prenante ; en d'autres termes, la manière dont un VP construira son activité est en partie formatée par la configuration dans laquelle ce dernier s'inscrit mais elle dépend largement aussi de sa trajectoire propre et des interactions singulières qu'il développe avec ses pairs et ses partenaires.

L'un et l'autre modèle ont été et sont confrontés à des épreuves, parfois sévères, dont il ressort des apprentissages institutionnels (Nay, 1997b), plus ou moins facilement traduits dans de nouvelles règles du jeu. De ce point de vue, la régulation personnalisée et centralisée du travail politique semble être peu à même d'une part d'absorber pleinement les chocs antérieurs, à savoir le quintuplement des effectifs et la complexification accélérée des politiques, d'autre part de faire face aux épreuves à venir que sont notamment la récente réforme des régions et des départements et plus encore peut-être, l'attrition de leurs ressources. Ces constats assez partagés ont précipité des évolutions substantielles en faveur d'une plus grande collégialité des processus. Si la régulation plus délibérative et collective a résisté dans le passé à des chocs politiques importants et a permis, au final, de clarifier les rôles respectifs des services et des élus, toute la question est maintenant de savoir si elle sera en mesure de faire face aux tensions résultant de la collision entre d'un côté, l'urgence et l'acuité des problèmes à résoudre, et de l'autre des divergences de points de vue et de style entre des composantes politiques de la majorité régionale dont les équilibres ont profondément évolué.

Références

- Achin C. et alii., 2007, *Sexes, genre et politique*, Paris, Economica.
- Bourricaud F., 1961, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Plon, Paris.
- Buisson-Fenet H., Verdier E., 2011, "Réguler la carte des formations professionnelles initiales en France : entre la démographie scolaire, le territoire économique et la rationalisation managériale ?", *Emploi, compétences et relations professionnelles : quelles dynamiques de régulations aujourd'hui ?*, Colloque international, 24 et 25 janvier 2011, Comité de recherche AISLF "Relations professionnelles", Université Paris-Dauphine.
- Catlla M., 2007, *Le travail public régional*, Toulouse, Octarès.
- Commaille J., Jobert B. (s/dir.), 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, Vol.24.
- Demazière D., Le Lidec P., 2008, Introduction au dossier : la politique, un objet pour la sociologie du travail, *Sociologie du travail*, 2, 4-13.
- Friedberg E., 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil.
- Le Lidec P., 2011, « Travail politique » in Bevort A., Jobert A., Lallement M. (dir.) *Dictionnaire du travail*, à paraître, PUF, Paris.
- March J.G. and Simon H. A., 1958, *Organizations*, New York, Wiley.
- Mattina C., 2004. Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990). *Politix* 67, 129-155.
- Nay O., 1997a, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan.
- Nay O., 1997b, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage de rôles », *Politix*, 38, 18-46.
- Nay O., Smith A., 2002, *Le gouvernement du compromis, Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica.
- Reynaud J-D., 1997, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, coll. Sociologie, Armand Colin, 2ème édition, Paris.
- Terressac (de), 2003, « Travail d'organisation et travail de régulation » in Terressac (de) – éd. —, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris, 121-134.

