



Le DGS de communauté

David Guéranger

► To cite this version:

David Guéranger. Le DGS de communauté : Trajectoires et pratiques professionnelles. [Rapport de recherche] ADGCF ; CDC. 2016. halshs-01451920

HAL Id: halshs-01451920

<https://shs.hal.science/halshs-01451920>

Submitted on 1 Feb 2017

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.

LATTS

**LABORATOIRE TECHNIQUES
TERRITOIRES ET SOCIÉTÉS**

G R O U P E



de communauté

TRAJECTOIRES ET PRATIQUES PROFESSIONNELLES

Responsable scientifique
David Guéranger, LATTS, École des Ponts
UPE Marne-la-Vallée

AVRIL 2016

Locaux ENPC

6 et 8 avenue Blaise Pascal - Cité Descartes
F. 77455 Marne-la-Vallée cedex 2
Tél. +33 (0)1 64 15 30 00
Fax +33 (0)1 64 15 38 47

Locaux UPEMLV

Bois de l'Étang - Bât. C - Rue Galilée - Cité Descartes
F. 77455 Marne-la-Vallée cedex 2
Tél. +33 (0)1 60 95 72 57
Fax +33 (0)1 60 95 72 38

édito

Au cours de ces vingt dernières années, les directeurs généraux d'intercommunalité ont accompagné l'affirmation progressive des communautés, leur montée en compétences et le renforcement de leurs capacités d'expertise. Ce faisant, ils ont démontré leur aptitude à donner une traduction stratégique et opérationnelle au fait intercommunal, autrement dit à s'adapter à des projets de développement et à des modalités de gouvernance à géométrie variable.

Exerçant initialement les fonctions de « développeur » chargé de piloter et d'animer l'élaboration du projet territorial, c'est-à-dire de mettre en cohérence l'offre fragmentée des politiques publiques, les directeurs généraux de communauté ont progressivement vu la palette de leurs missions s'élargir.

Ainsi, au début des années 2000, dans un contexte marqué par la consolidation de la dynamique intercommunale et par des enjeux d'organisation interne et d'évaluation des services communautaires, la figure du DG « manager » est venue peu à peu compléter celle du « développeur ».

Enfin, dans la mesure où l'organisation de l'action publique locale relève de plus en plus d'une coordination entre différentes échelles administratives, les DG exercent de plus en plus des fonctions de « médiateurs » interterritoriaux. C'est bien l'articulation de ces facettes professionnelles qui permet aux DG d'intercommunalité de résoudre aujourd'hui les équations posées par la mise en œuvre de politiques publiques multiterritorialisées.

L'étude que vous avez entre les mains, menée à l'initiative de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France et du Groupe Caisse des Dépôts et en partenariat avec le laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés de l'École des Ponts, a précisément pour ambition d'appréhender les caractéristiques d'un habitus professionnel spécifique : formation, expression de la construction communautaire, vision du « projet » intercommunal, organisation des tâches, lien avec le politique...

Elle propose une analyse des savoir-faire et savoir-être des directeurs généraux de communautés et un décryptage des fondements de leur métier, à un moment où celui-ci est encore appelé à évoluer.

Cette étude marque également les 10 ans de collaboration entre l'ADGCF et la CDC et illustre le retour de la Caisse des Dépôts sur l'ingénierie territoriale afin de contribuer à la relance des investissements sur tous les territoires.

Bonne lecture !

Marc ABADIE

Directeur du Réseau
et des Territoires,
Groupe Caisse des Dépôts

Pascal FORTOUL

Président de l'Association
des Directeurs Généraux
des Communautés de France

sommaire

Introduction.....	7
1. Les DGS et leur trajectoire.....	15
2. Le(s) métier(s) de DGS.....	43
3. Le DGS et les élus.....	71
4. Éléments de conclusion.....	99
5. Orientations bibliographiques.....	107
6. Annexe. Liste synthétique des personnes rencontrées.....	111
7. Table des matières.....	115

Introduction

Qu'est-ce qu'un DGS d'intercommunalité ? Voici la question somme toute assez simple qui constitue le point de départ de cette enquête. Elle s'engage au deuxième trimestre 2013, dans le cadre d'un stage réalisé par un étudiant de l'École des Ponts au sein de l'ADGCF, sous ma direction. Elle se poursuit au premier semestre 2015 par un travail d'enquête plus conséquent, visant à poursuivre des investigations qui avaient valeur exploratoire, et à confirmer ou infirmer quelques tendances saillantes. Celles-ci sont consignées dans une courte note de synthèse, publiée à l'automne 2013, dans laquelle se dégagent déjà un ensemble de traits autour de ce métier de DGS : la mise en avant de l'expérience plutôt que des diplômes ou de la formation, les possibilités de carrières effectuées exclusivement dans le « bloc communal », la valorisation d'une « culture du projet » contrariée par les tâches de « gestion », les tensions sur l'agenda et le temps passé en réunions¹, pour ne prendre que quelques exemples.

Le présent rapport prolonge et affine ces premiers résultats, en conservant les deux séries de questions retenues pour cerner les caractéristiques de cette catégorie de dirigeants territoriaux. Une première série de questions porte sur les parcours de formation et parcours professionnels. Elle vise à comprendre le rôle de la formation initiale, les types de mobilité, les logiques du déroulement de carrière, l'articulation avec les enjeux statutaires. Une deuxième série de questions porte sur les pratiques professionnelles. Elle se concentre plutôt sur l'organisation du travail, les problèmes pratiques et les manières de les régler, les relations avec le personnel politique et avec l'appareil administratif. Le rapport propose tout simplement et très concrètement un inventaire et une mise en ordre des réponses apportées à ces différentes questions. Avant d'en présenter le contenu, un petit état des connaissances et un détour par les questions de méthode s'imposent.

1. David Guéranger, L'exercice du métier de directeur général des services d'intercommunalité. Trajectoires et pratiques professionnelles. Note de recherche, Association des Directeurs Généraux des Communautés de France, 2013, 4 p.

1 Les dirigeants territoriaux sous le microscope

Si les travaux universitaires sur les dirigeants territoriaux sont encore peu nombreux, les études menées dans une perspective professionnelle ne manquent pas. Parfois réalisées à des fins pédagogiques (INET-ADGC 2013), ces études sont pour une bonne part liées aux initiatives lancées par des organisations professionnelles et visent à mieux saisir les pratiques de leurs adhérents et à recueillir leurs opinions sur des sujets d'actualité (ADGC 2013, SNDG 2014). À certains égards, la présente étude est issue d'un questionnaire analogue, mais nous verrons qu'elle empreinte d'autres voies pour y répondre. Avant cela, revenons sur l'état des connaissances sur notre sujet.

a ► Mise en perspective historique

Les travaux d'historien montrent le renforcement de la fonction de DGS qui a certes considérablement progressé suite aux lois de décentralisation de la décennie 1980, mais qui a débuté bien avant, c'est-à-dire dès la fin du XIX^e siècle, autour de la figure du secrétaire général de commune (Bellanger 2004). À cette époque, les fonctionnaires préfectoraux ont constitué un groupe de référence pour les secrétaires généraux (SG) en quête de reconnaissance, en contrôlant les actes des collectivités, en encadrant leur travail, et en participant à leur formation, mais il leur ont aussi appris à « dépassionner les rapports des maires communistes à l'État » (Bellanger, 2003). La création de l'ENAM puis l'instauration des concours achèveront ce mouvement d'affranchissement vis-à-vis des étiquettes (Bellanger 2001). La période qui suit les lois de décentralisation modifie le profil des dirigeants territoriaux. Alors que jusqu'au milieu des années 1980, une majorité des postes de direction dans les grandes collectivités est assurée par de hauts fonctionnaires de l'État (Roubieu, 1999), leur rôle va se réduire à mesure que s'édifie le statut de cadre dirigeant territorial (avec le grade d'administrateur), revendiqué très tôt comme une forme de protection contre « l'arbitraire mayoral » (Thoenig, 1982), et étayé par le modèle des administrateurs civils issus de l'ENA. La réussite de cette entreprise d'édification statutaire doit à plusieurs mouvements concomitants.

En premier lieu, un changement s'opère dans la formation des cadres dirigeants. Celle-ci est prise en charge par l'Institut d'Études Supérieures de la fonction publique territoriale (IESFPT) créé en 1990 et devenu l'Institut National des Études Territoriales (INET) en 1994, héritier du Centre Supérieur de Formation des Cadres de Fontainebleau (créé en 1984). Dès cette époque, la formation des administrateurs ne s'appuie plus sur les formateurs traditionnels de l'ENAM, du CFPC devenu CNFPT (professeurs de droit et aux hauts fonctionnaires préfectoraux), mais sur des consultants et des enseignants d'écoles de commerce (économistes, gestionnaires, sociologues des organisations). Cette formation, qui est considérée comme un véritable signe distinctif dans la trajectoire des cadres dirigeants (Thoenig 1994), servira de support à la diffusion d'un référentiel managérial au sein des administrations publiques locales, voire même au-delà dans certains ministères. Toutefois, les stratégies de distinction vis-à-vis de l'État et les critiques de « l'énarchie » apparaissent plus ambivalentes, dès lors que les administrateurs territoriaux partagent les mêmes antichambres que élèves de l'ENA mais n'y ont pas eu accès (Gally 2009).

En second lieu, la création et le renforcement du cadre d'emploi s'opèrent aussi sous les pressions exercées par différentes associations professionnelles : l'association des secrétaires généraux des grandes villes créée en 1982, devenue aujourd'hui l'AATF ; le syndicat national des secrétaires généraux (aujourd'hui SNDGCT), qui regroupe la grande majorité des SG des communes de plus de 5 000 habitants (Thoenig, Burlen, 1988) ; plus récemment l'association des dirigeants territoriaux et anciens de l'INET (ADT-INET). L'échec récent de la fusion INET/ENA fait apparaître la capacité de mobilisation de l'ADT-INET et de l'AATF, tout en arasant toutefois les différences au sein de ces associations entre jeunes administrateurs porteurs du modèle de la grande école, et ceux des administrateurs les plus âgés (souvent intégrés sans concours), attachés à l'expérience professionnelle, à la promotion interne et à la connaissance du « terrain » (Gally 2009). L'arrivée récente d'ingénieurs des Ponts à des postes de dirigeants, encouragés par leur ministère de tutelle et par les stratégies du corps (Gervais, 2008), va encore renforcer cette hétérogénéité.

b ► La question lancinante de leur politisation

Une deuxième série de travaux sur les dirigeants territoriaux s'est efforcée de répondre à la question de leur politisation. C'est le cas des recherches sur les transformations sociologiques qui affectent le personnel d'encadrement. Parmi un groupe des cadres qui connaît les transformations les plus profondes depuis les années 1990 (Desmarais 2003), celui des dirigeants territoriaux ne fait pas exception et connaît lui aussi une élévation du niveau de formation et de diplôme (Bachelet 2006), qui bénéficie notamment de la revalorisation symbolique du grade d'administrateur et de la création d'une école de formation *ad hoc*. Sans doute faut-il relever d'ailleurs que ces changements sont ajustés au mouvement de professionnalisation qui affecte le personnel politique lui-même depuis les lois de décentralisation, tout particulièrement les maires urbains (Garraud 1989). Ces transformations des caractéristiques sociologiques des dirigeants permettent de comprendre que les DGS sont plus enclins à ne plus se limiter à la mise en œuvre des politiques, mais à prétendre également les définir. Ceci les rapproche alors de celui des collaborateurs de cabinet, « à mi-chemin du conseiller politique et de l'expert » (Bachelet, 2005, p. 123 ; Le Saout, 2008).

Les travaux focalisés sur l'encadrement territorial accordent en règle générale une importance particulière à la question de sa politisation, et les DGS n'échappent à cette tendance. Quand bien même ceux qui sont encartés sont très minoritaires, la position singulière qui est la leur et le statut qui lui est associé² placent les DGS en situation de dépendance et d'interlocuteur privilégié vis-à-vis du président de l'exécutif (Thoenig, Burlen 1988). D'autres auteurs considèrent ainsi que le DGS se fait ainsi « transducteur des intérêts du maire » auprès des agents, ce qui l'oblige concrètement à assurer la mise en œuvre par les services des décisions politiques, la bonne marche de l'administration, mais qu'il peut également être conduit à réaliser des tâches plus proches du rôle d'un cabinet (comme le contrôle des autres élus) en construisant et entretenant un rapport de confiance avec le personnel politique (Dion 1986). Cette politisation progressive s'est appuyée sur un ensemble de ressources conjoncturelles, depuis l'affirmation du pouvoir des villes au développement de savoir-faire spécifiques, qui lui ont notamment permis de s'imposer progressivement comme interlocuteurs légitimes du maire, au détriment de la figure plus traditionnelle du Directeur Général des Services Techniques (Lorrain 1989, Roubieu 1994).

Le travail mené par Stéphane Dion (1986) à la fin des années 70 et au début des années 1980 sur plusieurs communes de gauche de la région parisienne le conduit à distinguer deux manières de politiser : mettre les ressources administratives au service des appareils et de leur clientèle (politisation partisane) ; ajuster le travail administratif aux objectifs politiques, y compris par des méthodes managériales (politisation fonctionnelle), bien illustrée par le couple maire/DGS. Cette politisation renvoie également à la contribution active qu'apportent les cadres dirigeants à la production des politiques publiques (Roubieu 1999), jusqu'à mettre en avant une conception singulière et moderne de l'action publique locale, adossée aux revendications de professionnalisme et de neutralité. Sans se concentrer strictement sur les DGS, les travaux qui ont examiné cette politisation ont ensuite cherché à montrer qu'elle pouvait varier considérablement en fonction de différents facteurs exogènes, depuis le secteur de politique publique (Borraz 1998) jusqu'au type de territoire (Vignon 2005) en passant par le type d'institution (Desage 2013), mais aussi en fonction de facteurs sociologiques, en particulier générationnels (Biland 2011).

Le travail réalisé en 2010 par Rémy Le Saout, en partenariat avec le SNDGCT, mérite enfin qu'on s'y attarde, tant il est similaire à notre démarche. Il porte sur les mobilités des DGS des communes de 1994 jusqu'à 2008, et examinant notamment le rôle de la variable partisane et des alternances. Il repose sur le dépouillement de la presse professionnelle, et sur un questionnaire adressé aux DGS de communes de plus de 3 000 habitants et d'EPCI (dont seule la première partie sera analysée). Il montre grâce à ces travaux que, même si la mobilité professionnelle est globalement faible lors des municipales de 2008, elle tend à progresser à chaque élections (de 15,4% en 1995 à 20,2% en 2001, puis 27,3% en 2008) et également entre les élections, et que cette progression affecte tout particulièrement les collectivités de taille intermédiaire (jusque 40 000 hab.). Ses conclusions viennent aussi nuancer les travaux qui assujettissent le DGS au politique en montrant, dans la continuité des analyses de Emilie Biland (2011), que ce lien dépend aussi des enjeux professionnels de leur mobilité, c'est-à-dire concrètement d'une « fluidité » du marché de l'emploi et de la

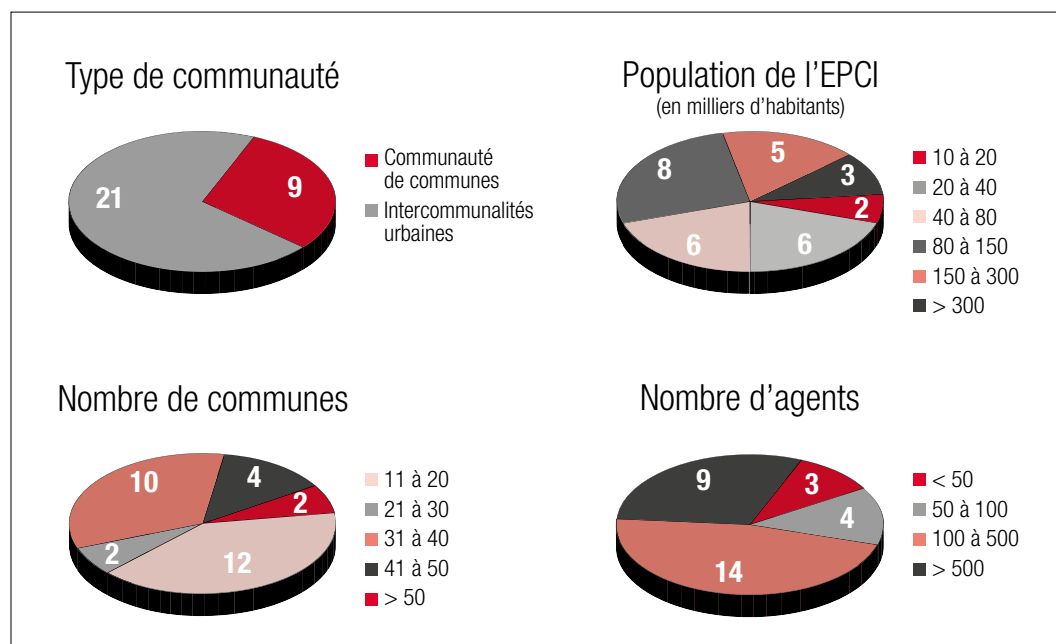
2. En effet, l'emploi du DGS dépend directement du maire dès que, conformément aux dispositions prévues par la loi du 26 janvier 1984 appliquées à partir de 1988, ces cadres sont placés en situation de détachement sur un emploi fonctionnel, ce qui signifie pratiquement que leur nomination et leur révocation relèvent de la discrétion des élus.

possibilité de valoriser un capital d'expertise. Plutôt qu'à l'élargissement du *spoil system*, Rémy Le Saout conclut à la « construction d'un rapport renouvelé au travail politique qui se caractérise par le déclassement du capital partisan ou plus exactement de la relation personnalisée qui lie ces collaborateurs à l' élu au profit d'une valorisation du capital d'expertise, au tout du moins d'une reconnaissance dans la maîtrise affirmée de compétences techniques certifiées et accumulées » (Le Saout, 2011 p. 15).

2. Retour sur la méthode d'enquête

L'enquête qui sert de base au présent rapport repose donc d'abord sur un travail qualitatif, constitué par une trentaine d'entretiens semi directifs, réalisés pour l'essentiel avec des DGS d'intercommunalité, et dans une faible mesure (n=2) avec des consultants spécialisés dans le recrutement des dirigeants territoriaux³. Ces entretiens d'une durée très variable, de 50 minutes à 2 heures 15 (1 heure 15 en moyenne), ont fourni l'occasion de recueillir des éléments détaillés et précis sur les parcours, sur les activités quotidiennes, sur les problèmes pratiques, sur les solutions concrètes, bref un ensemble de questions visant à saisir en priorité une activité plutôt que des points de vue. Ils se sont toujours déroulés dans un climat cordial et ouvert. Sans doute peut-on y voir une manifestation du plaisir à converser sur un sujet d'intérêt commun (l'intercommunalité, son quotidien) ; sans doute faut-il y voir aussi la manifestation de compétences relationnelles qui sont nécessaires dans ce métier. Mentionnons toutefois un regret : malgré nos efforts pour réaliser l'essentiel de nos entretiens en face à face, en profitant au maximum des opportunités d'un déplacement à Paris ou de la proximité géographique avec le lieu de résidence, un nombre non négligeable d'entretiens ont dû être réalisés par téléphone (n=10), moins agréables qu'une interaction directe.

Cette enquête par entretiens, rappelons-le, n'a pas pour objectif de travailler sur un échantillon représentatif des DGS en poste dans des EPCI, ni à plus forte raison des dirigeants territoriaux. Cette question de la « représentativité » pose en effet un problème de sens à l'enquête qualitative, et sied mieux au travail d'enquête par questionnaire. Ceci ne signifie pas pour autant que les chiffres et les statistiques n'ont pas d'importance pour nous. Ils nous servent rétrospectivement à qualifier les personnes de notre groupe, en saisissant non pas dans quelle mesure elles seraient « représentatives » (de quoi d'ailleurs ?), mais au contraire ce qui fait leur singularité. On voudrait de ce point de vue dégager deux séries de remarques qui ont trait d'une part au type d'EPCI enquêtés, et d'autre part aux profils des DGS que nous avons rencontrés.

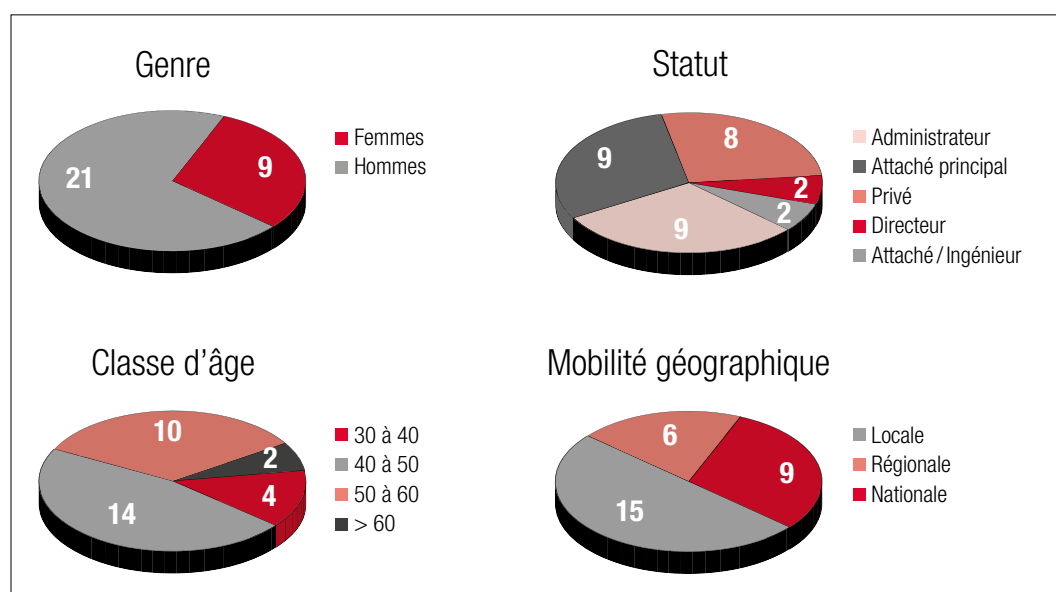


3. Un tableau récapitulatif est fourni en Annexe.

Le type d'EPCI fait apparaître une représentation plus importante des intercommunalités urbaines au détriment des communautés de communes, 21 contre 9. Cela signe un léger déséquilibre au bénéfice du monde urbain, quand bien même des communautés d'agglomération peuvent se développer en milieu rural sur de grands territoires (c'est le cas pour deux EPCI de notre panel). La population des EPCI confirme cette tendance, puisque un quart seulement des entretiens ont été réalisés dans des communautés de moins de 40 000 habitants. De même, on peut noter que les communautés situées sur des territoires périurbains, ou sous l'aire d'influence d'une agglomération proche, n'ont pas non plus été enquêtées. En d'autres termes, les caractéristiques spatiales des territoires où nous avons enquêtés permettent de comprendre pourquoi la « légitimité territoriale » (au sens où elles se construisent autour d'un pôle urbain) de ces institutions n'a jamais été sujette à caution. Dans ces conditions, on comprendra que les enjeux des réformes en cours (création des métropoles, fusion d'EPCI en milieu rural) font très rarement leur apparition dans nos entretiens, à rebours de ce que l'actualité pouvait nous laisser escompter. Ayant choisi de ne pas intégrer formellement ce sujet dans notre grille, nous disposons donc finalement de très rares points de vue sur les réformes en cours.

Ce tropisme spatial de l'enquête se retrouve sur les effectifs communautaires des EPCI, en général bien étoffés, alors que les EPCI moins dotés sont peu représentés. Seulement trois entretiens ont été réalisés auprès de DGS dont l'administration comporte moins d'une cinquantaine d'agents. Au contraire, les personnes rencontrées sont le plus souvent aux commandes d'administrations bien dotées, structurées, ce qui rejaillit inévitablement sur la nature des problèmes rencontrés par le DGS et tend à minimiser la figure du DGS « polyvalent ». Ce propos mérite toutefois d'être nuancé, dès lors que les effectifs peuvent évoluer rapidement sans pour autant signifier une meilleure organisation de l'administration communautaire : c'est par exemple le cas des services à la personne, évoqués dans des communautés de taille intermédiaire, qui gonflent les effectifs communautaires sans pour autant que la communauté dispose des ressources fonctionnelles suffisantes. La nuance mérite aussi d'être placée sur le terrain des phénomènes de mutualisation ville/communauté qui rendent parfois délicat et impertinent ce type de comptage. Dans nos entretiens, les cas de mutualisation sont minoritaires mais non négligeables, tandis que les nombreux projets de mutualisation en cours laissent à penser qu'ils seront majoritaires dans un avenir proche.

Qu'en est-il maintenant du profil des DGS rencontrés ? Ceux-ci sont, sans surprise, surtout des hommes, quand bien même un nombre non négligeable d'entretiens (n=9) ont pu être réalisés avec des femmes. En entretien, le point de vue des DGS femmes rejoint souvent celui de leurs homologues hommes, mais il a néanmoins permis de faire apparaître une question jusqu'alors négligée : celle de l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle, notamment vis-à-vis de la mobilité professionnelle. Cette question qui était rarement évoquée spontanément dans les entretiens avec les DGS hommes, et qui par ailleurs n'avait pas été identifiée au début, a ainsi été intégrée au cours d'enquête à notre grille d'entretien. Elle a permis de faire apparaître un rapport distinct à cette articulation, aux problèmes de disponibilité qu'elle pose et aux manières de l'organiser.



L'âge des enquêtés fait apparaître une faible proportion de personnes de moins de 40 ans. Il faut rapprocher ce déséquilibre de taille importante des EPCI, dont les postes de DGS sont occupés après plusieurs années d'expérience, tandis que les rares trentenaires rencontrés dirigent plutôt des communautés de petite taille. Ce déséquilibre emporte avec lui quelques conséquences structurées par les effets de clivage générationnel, notamment dans la mise en avant de l'expérience, dans le rapport aux diplômes ou la mobilité professionnelle, dont on sait qu'ils sont rendus plus compliqués avec l'âge. Cette mobilité apparaît d'ailleurs difficile à appréhender, et nous avons choisi de la diviser en trois catégories également représentées au sein de nos enquêtés : la mobilité locale est synonyme d'une sédentarité géographique qui conduit, au plus, à quitter son institution pour une institution voisine ; la mobilité nationale suppose au contraire des déplacements importants ; la mobilité régionale est une forme intermédiaire qui ménage les contraintes personnelles et familiales de sédentarité.

Pour finir, on notera la grande variété de statuts représentés parmi les DGS rencontrés. Ce qui fut un motif de surprise dans le cours de l'enquête apparaît rétrospectivement comme une grande richesse, puisqu'il permet de faire apparaître des points de vue très contrastés dans le rapport avec les élus ou avec l'administration, mais également sur le statut de fonctionnaire et sur les règles de fonctionnement de la Fonction Publique Territoriale.

Avant d'engager la présentation du rapport, faisons une dernière remarque sur l'enquête. Le fait d'évoluer dans un milieu où existe un grand niveau d'interconnaissance pose un problème du point de vue de l'anonymat que nous avons garanti aux personnes rencontrées. Solutionner ce problème n'est pas simple et il nous a obligé à opérer des choix qui nuisent à la précision de l'analyse. Le premier choix est de supprimer ou transformer la référence aux lieux et aux personnes qui, dans un extrait d'entretien, auraient facilement permis d'identifier qui parle. Si bien que la dimension territoriale, les effets de configurations territoriales spécifiques, le rôle des personnalités politiques ou la place d'événements locaux par exemple, est moins présente dans l'analyse. Le deuxième choix est tout aussi drastique : eu égard au faible nombre de femmes DGS, nous avons choisi d'utiliser indifféremment les pronoms masculins. Nous nous sommes donc coupés de la possibilité de mettre en avant les distinctions de genre, dont on sait pourtant qu'elles jouent un rôle d'autant plus structurant qu'on progresse dans la hiérarchie administrative. C'est indéniablement une limite de ce travail.

Il est temps maintenant de rentrer dans le vif du sujet. Nous avons décidé de regrouper nos constats empiriques en trois parties. La première revient sur la grande variété des parcours et des trajectoires, et vise à en saisir quelques effets. La seconde s'intéresse aux régularités objectives dans la manière qu'ont les DGS de qualifier leur travail et leurs missions. La troisième s'intéresse plus spécifiquement aux relations qu'ils entretiennent avec le groupe des élus.

1. Les DGS et leur trajectoire

La tentative pour classer les trajectoires des DGS, en fonction de leur formation ou de leur carrière professionnelle, n'est pas chose aisée. Les études font apparaître des parcours scolaires contrastés, parfois interrompus ou non linéaires. Les diplômes, même s'ils sont très majoritairement de niveau bac+5, s'inscrivent dans des filières très différentes et parfois sans rapport immédiat avec le monde des collectivités locales (école de commerce, prépas scientifiques, diplôme d'ingénieur ou d'architecte). On s'attendrait donc à ce que les parcours professionnels produisent une cohérence qui semble faire défaut dans la formation, mais cela n'est pas non plus le cas. Loin d'avoir toujours été des fonctionnaires territoriaux, les DGS sont parfois passés par la Fonction Publique d'État ou par le monde de l'entreprise. Au final, tant dans leurs niveaux de formation que dans leurs parcours professionnels, les DGS d'intercommunalité semblent afficher une variété plus grande que leurs homologues du niveau municipal⁴.

4. L'étude menée par Rémy Le Saout sur les DGS communaux montre un profil type masculin, proche de la cinquantaine, de formation supérieure (bac +4, +5) dans le domaine de l'administration, entré de longue date dans la FPT (vers le milieu des années 80) comme attaché ou dans une moindre mesure rédacteur, ayant connu plusieurs postes dans différentes communes, évoluant vers des collectivités plus grandes (Le Saout 2011).

1. Des trajectoires marquées par l'atypicité

Dans ce paysage très hétérogène, on voudrait partir d'un constat frappant et récurrent, à savoir le sentiment partagé d'être un(e) atypique. Ces déclarations « d'atypicité » apparaissent en effet d'autant plus frappantes qu'elles sont récurrentes en entretien et le plus souvent spontanées. Elles sont aussi frappantes car elles prennent place dans un univers professionnel ou règne, précisément, une grande hétérogénéité. On voudrait revenir sur ce trait caractéristique qui souligne, à sa manière, non seulement les formes prises par cette atypicité, mais aussi les multiples manières de rétablir rétrospectivement une logique et une cohérence vis-à-vis de parcours de formation et de parcours professionnel non linéaires.

a ► L'atypicité et ses justifications

Il faut indiquer, dans ces différents points de vue, les convergences très fortes qui s'opèrent pour qualifier rétrospectivement ces trajectoires par leur caractère « atypique ». Le terme revient fréquemment dans la bouche des personnes rencontrées, pour désigner une formation initiale originale (ENTRETIEN N° 29, ENTRETIEN N° 20, ENTRETIEN N° 22), voire la nécessité d'interrompre ses études (ENTRETIEN N° 22), ou encore un parcours professionnel non linéaire, enchaînement de contrats précaires (ENTRETIEN N° 13), passage par le privé (ENTRETIEN N° 3), ou ayant bénéficié de conditions de recrutements et de progression exceptionnelles (ENTRETIEN N° 10). Dans tous les cas, ces propos dessinent implicitement les critères d'une trajectoire plus « typique » dans l'esprit des DGS : formation en lien avec les collectivités locales, par exemple le master de gestion des collectivités locales de Strasbourg, formation ancienne et plusieurs fois mentionnée en entretien ; intégration rapide de la fonction publique territoriale via les concours, idéalement via le concours de l'INET ; progression de carrière au gré des mobilités, et liées aux règles d'avancement statutaire édictées par le CNFPT. Telle pourrait être, en filigrane, la carrière « typique »... Ce point semble confirmé par les (rares) entretiens réalisés avec des personnes ayant un parcours approchant qui, à la différence de leurs collègues, sont précisément celles qui ne font pas mention d'une hypothétique atypicité. Cela consiste même, dans certains cas, à faire la liste des « fondamentaux » sur lesquels repose le métier de DGS (finances, droit, management) (ENTRETIEN N° 16).

ENTRETIEN N° 29 : Atypique car je suis parti en école de commerce, avec un troisième cycle en finances. Parce qu'après on était quelques uns à avoir repéré qu'avec les lois de décentralisation, tout ça allait beaucoup changer.

ENTRETIEN N° 20 : Ma formation initiale ne me prédestinait pas au monde de la gestion publique. J'avais un bac scientifique, et puis j'ai fait les classes prépas scientifiques. Après le monde de la prépa m'a été utile pour la suite, ça m'a donné des clés sur la dimension rationnelle des choses, ce qui m'a plutôt servi que desservi. (...) Formation en droit, à l'université de Strasbourg. Et là j'ai eu des profs dont deux étaient dirigeants de collectivités locales, et un consultant. Et ces profs m'ont montré que le monde des CL était intéressant. C'était au début des années 1980/fin des années 1970. J'étais à l'aise en fac, et intéressé par ce que je faisais.

ENTRETIEN N° 22 : J'ai un parcours scolaire un peu atypique puisque je suis au départ filière scientifique, bac C, mais ce n'est pas forcément ma thématique de prédilection, donc après j'ai fait de l'urbanisme et du droit.

ENTRETIEN N° 22 : Je dis parcours atypique parce que je me suis arrêté un moment pendant mes études, pression familiale aidant, j'ai passé les concours de l'État, qui m'ont fait rentrer au ministère des finances, pendant un an, j'ai été en formation pendant 6 mois, et pendant 6 mois dans un énorme truc à Paris avec zéro latitude.

ENTRETIEN N° 13 : Vous voyez j'ai un parcours assez atypique au sens où je suis rentré par le développement local et finalement j'ai eu un parcours au départ assez chaotique puisque c'était des contrats de 3 ans, il n'y avait pas de CDI. Je devrais passer directeur dans 2 ans, la suite de ma carrière me permettra de dégager des opportunités ou pas.

ENTRETIEN N° 3 : J'ai un parcours un peu atypique parce que je viens du privé. Je ne suis pas fonctionnaire mais contractuelle, ce qui n'est pas courant pour les DGS d'interco. (...) C'est un parcours atypique, mais intéressant, pour montrer aujourd'hui qu'un DGS d'agglomération doit avoir un profil un peu différent. Il y a vraiment besoin d'une grande polyvalence. Une connaissance des

données territoriales, mais aussi une connaissance des métiers, une connaissance technique, quand on encadre des compétences pointues. (...) Après par rapport à des collègues extérieurs, je me sens un petit peu atypique. Et moi quelque part j'en fais une force. Venant du privé, je veux pas dire que ça les impressionne, mais ça les interpelle.

ENTRETIEN N° 10 : « J'ai évolué toujours dans la même collectivité, je ne me suis jamais ennuyé, parce que j'ai profité de la montée en puissance de l'interco. Je pense que mon parcours n'est pas forcément courant, car j'ai été embauché à 25 ans, on était 6 agents, c'était plus d'ailleurs agent de développement que directeur de la CC. Ensuite, petit à petit au fur et à mesure des gains de compétences, le volume d'agents, de dossiers traités a grandi. »

ENTRETIEN N° 16 : Moi j'ai un parcours somme toute classique. J'ai fait du droit public, un DEA d'études politiques. Assez classique. Un parcours très formateur, État, la règle, et puis finances et direction générale. Donc je suis à l'aise sur les fondamentaux.

En résumé, on peut interpréter ces déclarations nombreuses et spontanées comme la manifestation d'un sentiment de décalage entre les trajectoires individuelles des DGS rencontrés (de la plupart d'entre eux) et la force d'un « modèle » - celui promu par le CNFPT - dont la légitimité semble s'imposer, puisqu'elle oblige à produire des justifications dès lors qu'on s'en écarte. La force du « modèle » prend même la forme du tabou lorsque, par exemple, certains de mes interlocuteurs me demandent de ne pas mentionner un échec à un concours, ou une bifurcation professionnelle qui fait de la FPT un choix par défaut. Dès lors, les entretiens fleurissent de justifications spontanées qui varient selon les cas, c'est-à-dire concrètement selon les trajectoires, et qui sont autant de manières de mettre en cohérence la position occupée et son parcours. On voudrait ici distinguer divers « régimes de justification ».

Un premier type de justification consiste à retourner l'originalité en la transformant en force sur le plan professionnel, en choisissant dans un parcours de formation ou un parcours professionnel atypique les savoirs présumés ou réputés utiles à l'exercice des fonctions de DGS : un passage dans le privé offre ainsi une garantie de mieux savoir maîtriser les coûts, un savoir utile et recherché par le président pour mener sa politique, et un atout susceptible même d'impressionner les collègues aux parcours plus « classiques » (ENTRETIEN N° 3) ; à l'inverse, une formation dans les classes préparatoires scientifiques sera mise en avant pour l'approche rationnelle qui en découle dans la pratique professionnelle, mais aussi la « mathématisation » des compétences utiles au DGS, au premier plan les finances (ENTRETIEN N° 20).

ENTRETIEN N° 3 : Par rapport à mes collègues, le fait d'avoir fait ces métiers est très important. Je viens du privé, et c'est aussi ce que souhaitait le président. Parce que la partie maîtrise des coûts est fondamentale. Ici à l'agglo, on a un contrôleur de gestion, on a besoin de gérer l'interco comme on gère une entreprise. Aujourd'hui c'est un peu ça, le métier de DGS.

ENTRETIEN N° 20 : J'essaie de l'aborder comme ça, et j'avoue que l'approche scientifique ou mathématique m'aide plutôt dans le besoin d'analyse des situations, de décortiquer des choses, par quel bout je prends un sujet pour avancer. A titre personnel, je le vis de cette façon-là. J'ajouterais que sur les matières qui font plutôt appel aux questions de finances, tout ce que j'ai pu faire en maths en physiques m'a plutôt aidé. On n'est pas dans des simples additions, soustractions : il y a des techniques de prêt, LBO en entreprises... Ce qui rend ces domaines plus faciles à appréhender.

Le deuxième type de justification consiste à mettre en avant l'expérience professionnelle plus que le diplôme. Les spécificités perçues quant à son propre parcours (et vis-à-vis d'un hypothétique modèle) sont transformées en expériences mobilisables et utilisables au service du métier de DGS. Il peut s'agir de mettre en avant un parcours professionnel dans des syndicats de communes, en dressant toutefois la liste des analogies avec le fonctionnement des communautés, et en fournissant ainsi leur dimension « formatrice » (ENTRETIEN N° 11). Cette expérience peut être valorisée de différentes manières : soit par des formes de valorisation des acquis, soit par des vacations d'enseignement à l'université, soit par la participation à des groupes d'experts composés de ce qui est figuré comme une élite administrative (ENTRETIEN N° 24).

ENTRETIEN N° 11 : Pour moi ces 15 ans de [syndicat], c'est de l'interco. C'est des outils de développement de territoire plutôt ruraux basés sur la valorisation du patrimoine, au sens très général. Le terme intègre même les hommes et les femmes du territoire. En même temps qu'on protège des monuments de nature, on fait le pari que le territoire et les élus locaux peuvent préserver leur territoire et pas le saccager. Mise en valeur par et pour les acteurs du territoire (...). [Ces syndicats], c'est une école exceptionnelle. On n'a pas de compétences en propre, donc toutes les actions qu'on souhaite mener, on est dans la logique de la conviction, de la pédagogie : là où on a bien bossé, c'est quand il y a une idée où les acteurs du territoire pensent qu'elle vient d'eux. En termes de gouvernance, c'est très complexe, et les habitants sont aussi très impliqués. On travaille vraiment avec l'ensemble des acteurs du territoire. La fameuse charte [syndicale], c'est un vrai projet de territoire.

ENTRETIEN N° 24 : Quand je réfléchis, plutôt que de rechercher un bac +4, 5 ou 6... j'ai préféré, par une forme personnelle de valorisation des acquis, me transformer en pédagogue, j'ai longtemps été enseignant en master 2 à Rennes et j'ai fait partie d'une brigade d'experts européen (programme TASSIS) sous l'égide de l'IRA de Lille. J'ai fait des déplacements en Pologne, Russie... je me retrouvais expert avec des préfets, des hauts fonctionnaires de l'État, et c'est moi même qui représentait le secteur collectivités territoriales.

Le troisième type de justification met en avant l'atypicité sous l'angle du challenge, de la prise de risque, du goût pour l'action et de la volonté de réussir. C'est le cas de ce DGS aujourd'hui administrateur hors classe qui revient sur un parcours qui, très tôt, bifurque du privé vers le public, un changement requalifié – c'est un tour de force – comme une mise en danger professionnelle, une audace qui consiste à promouvoir son esprit d'entreprise dans un environnement (le secteur public) adverse (ENTRETIEN N° 6). De même, un héritage familial modeste ou désajusté (du point de vue du segment professionnel) traduit la volonté de s'en sortir (ENTRETIEN N° 29).

ENTRETIEN N° 6 : Alors on n'est pas peu fier, parce que j'étais plutôt destiné à travailler dans le secteur privé, pour aller bosser chez carrefour et compagnie. Tout ça pour dire que je suis pas rentré dans l'administration pour avoir un cadre rassurant, mais pour faire quelque chose. Donc cet esprit d'entreprise, assez présent en moi, je l'ai pas exprimé dans le secteur privé, mais j'ai essayé de l'exprimer dans le secteur public, en me disant avec une certaine fierté, qu'est-ce que c'est difficile le cadre public par rapport au cadre privé. Et pour le public, c'est ô combien difficile.

ENTRETIEN N° 29 : Ma mère était mère au foyer et mon père était géomètre expert. Mais avec une vraie envie de s'en sortir, car mon grand-père était vigneron, et payé à la tâche. Et donc une envie folle de s'en sortir qu'ils nous ont transmis.

Un troisième type de justification consiste à rationaliser le décalage qui peut exister entre un parcours (de formation ou professionnel) et la position occupée par la vocation ou, sous une forme plus religieuse, la prédestination. La vocation est référée à un ensemble d'intérêts manifestés, dès les études, pour des matières en rapport avec le métier exercé aujourd'hui : l'intérêt précoce pour la « vie publique » dans des choix de formation (science po), l'intérêt précoce pour l'intercommunalité dans les sujets d'études (la péréquation), quand bien même cette formation n'est pas opérationnelle en tant que telle (ENTRETIEN N° 17) ; un intérêt pour « l'urbain » et les « agglos », une conviction très précoce qu'ils constituent des territoires d'avenir (ENTRETIEN N° 25) ; une « prédilection », un goût pour des savoirs plus liés au droit, à la géographie, plus concrets, plutôt que pour des savoirs scientifiques. La vocation est également référée au service public, à son système de valeurs, la profession devenant alors une forme singulière de militantisme, un « militantisme de l'action publique » (ENTRETIEN N° 4), qui peut prendre la forme d'un « sacerdoce », mais aussi une forme plus politisée c'est-à-dire référée aux affaires publiques et à la vie politique (ENTRETIEN N° 31).

ENTRETIEN N° 17 : Pas complètement par hasard, dans la mesure où je m'intéressais à la vie publique, après des études scientifiques j'ai fait sciences po, et donc à l'issue de sciences po j'ai été sollicité et embauché directement dans une structure interco, sachant qu'à sciences po déjà à l'époque je travaillais sur les phénomènes de péréquation, donc sur la question intercommunale. J'ai toujours été dans la logique interco et j'ai toujours travaillé dans une interco, soit en tant que DGA soit en tant que DG. (...) J'étais adjoint au DG et je m'occupais de différentes questions : budgétaire, eau, social, juridique... c'était très vaste. J'ai appris beaucoup de choses sur le tas, (anecdote sur le jargon qu'il ne connaissait pas au départ). « je me souviendrai toujours de mon premier budget » ! Je n'avais jamais fait à sciences po de budget de collectivité, j'ai appris comme ça ! Je suis sorti en juin, au premier juillet de commençais ! je n'avais jamais fait de stage en collectivité, je connaissais les collectivités, mais...

ENTRETIEN N° 25 : Donc depuis le début de mes études, je suis persuadée que la ville et les agglomérations sont un secteur d'avenir pour le développement local en France. Je ne peux pas dire que j'y pense depuis le berceau mais j'ai toujours considéré pendant mes études que le territoire urbain était un territoire pertinent pour pouvoir agir au niveau des services publics.

ENTRETIEN N° 4 : Pour moi, être dans ce poste est une vocation, une vocation politique. Alors pas partisan, mais pour moi c'était à travers cet engagement professionnel, c'était répondre à cet engagement politique. Être au cœur de l'action publique et des services publics. J'étais un militant de l'action publique et des services publics. Voilà. Avec une conscience très aiguë des enjeux qu'il y avait derrière. Donc je suis pas certain aujourd'hui que cette conscience politique attachée à l'action publique et au service public soit de même intensité chez nos jeunes cadres.

ENTRETIEN N° 6 : Premièrement, la FPT c'est un métier. Je suis rentré dans la FP un peu par sacerdoce. Comme on l'a à 20 ans, mais comme je l'ai encore aujourd'hui un peu.

ENTRETIEN N° 31 : Je suis diplômé d'une école qui s'appelle aujourd'hui Rouen Business School, Sup de Co Rouen, d'ailleurs plutôt sur la dominante financière. J'avais le goût pour la vie politique, la vie publique, donc j'ai fait partie des quelques uns qui, sortis d'une grande école de commerce, se dirigent vers le secteur public.

b ► Une identité renforcée parmi les plus anciens

Le sentiment d'être différent et atypique semble aussi évoluer avec l'âge, au sens où les plus anciens appartiennent objectivement à une catégorie d'agents tendanciellement moins mobiles et moins diplômée, plus éloignée donc d'un hypothétique « modèle ». Au sein de ce groupe des DGS les plus anciens, se dégage me semble-t-il le sentiment d'appartenir à un groupe singulier, mais menacé, à une « espèce en voie de disparition ». Ce sentiment se traduit de deux manières différentes.

Il prend d'abord la forme d'une opposition générationnelle qui se joue sur une multitude de plans, dans le rapport au travail et dans les pratiques professionnelles. Les souvenirs des débuts de la FPT permettent ainsi de mettre en relief la professionnalisation des métiers, bien loin de la figure du « scribouillard » ou du « bureaucrate » de ses débuts (ENTRETIEN N° 4). La figure de la « génération Y » est aussi souvent convoquée pour mettre en relief la perception qu'on a de ses propres spécificités et de son propre rapport au travail. Le décalage avec les jeunes cadres s'opère ici sur le plan de l'investissement plus faible qui est le leur, leur faible « motivation », à l'opposé de l'engagement quasi militant dans le travail public qui caractérise ce DGS (ENTRETIEN N° 4), et également en opposition au rôle de manager que s'attribue cet autre (ENTRETIEN N° 31). Dans le même ordre d'idée, les jeunes cadres sont certes diplômés et immédiatement opérationnels, mais ils privilégient la sphère personnelle sur la sphère professionnelle, accordant beaucoup d'importance aux revendications statutaires et matérielles (RTT, salaires, etc.), à l'exact opposé de ce DGS peu diplômé, ayant débuté au bas de l'échelle, très investi dans son travail, et employé depuis longtemps sous forme contractuelle (ENTRETIEN N° 7). Le décalage est également lié aux revendications portées par ces agents, qui renvoient directement à des questions nouvelles pour le DGS auxquelles il fut longtemps peu attentif, c'est-à-dire concrètement à une formalisation des domaines liés aux ressources humaines (ENTRETIEN N° 24).

ENTRETIEN N° 4 : Moi quand je suis arrivé à [dans la commune], mon prédécesseur était... c'est caricatural... dans son boulot, je veux pas lui faire offense, quand vous aviez un crayon qui marchait plus, fallait lui rapporter... C'était (il tape sur la table) le scribouillard, c'était quelqu'un qui gérait l'état civil quoi. (...) C'est un vrai... mes collègues jeunes cadres, ils sont plus à ce niveau d'investissement que notre génération par exemple. Alors je vois ça à travers le simple prisme de mon expérience, mais je me rends bien compte aujourd'hui que je pourrais plus demander aux jeunes cadres ce que moi j'ai pu faire ou ce que d'autres ont pu faire à une certaine époque en tant que DGS. (...) Pour moi, être dans ce poste est une vocation, une vocation politique. Alors pas partisan, mais pour moi c'était à travers cet engagement professionnel, c'était répondre à cet engagement politique. Etre au cœur de l'action publique et des services publics. J'étais un militant de l'action publique et des services publics. Voilà. Avec une conscience très aiguë des enjeux qu'il y avait derrière. Donc je suis pas certain aujourd'hui que cette conscience politique attachée à l'action publique et au service public soit de même intensité chez nos jeunes cadres.

ENTRETIEN N° 31 : avec la génération Y, pas toujours de la grande motivation, de l'engagement. Je pense qu'il faut entretenir cette communauté de managers pour rendre l'action publique plus fluide, plus efficace, aujourd'hui c'est un peu cela l'enjeu, on ne peut plus diriger des hommes comme on le faisait il y a 20 ans. Sinon on génère de la frustration, et les gens aujourd'hui ont besoin d'être responsabilisés, besoin d'autonomie... je le vois. Et ça il ne faut pas le brider sinon ensuite ça démobilise les équipes, mais il faut être capable justement de déléguer. Il faut être vraiment un DG animateur, déléguatif. Je pense que le sens psychologique est de plus en plus important, tout le champ humain.

ENTRETIEN N° 7 : « Et les agents, c'est pas les mêmes non plus : on a augmenté en qualité. Maintenant quand on recrute des agents, c'est des jeunes diplômés. Les rapports avec ces gens-là, c'est pas les mêmes. Moi au départ, je gérais des gens qui avaient 50 ou 60 ans, qui étaient plus âgés que moi. Et de temps en temps, ça m'arrive de dire j'ai les mêmes à la maison. Aujourd'hui, vous avez des gens qui postulent pour un poste, les premières questions c'est : montant du salaire, avantages sociaux, nombre de RTT... Moi j'ai jamais posé ce genre de questions, et j'ai été embauché sans savoir combien j'allais gagner. Mais bon, j'ai jamais eu non plus à chercher du boulot... Suite aux évaluations, leur ai notifié leurs notes, et j'ai un jeune agent, un ingénieur de l'ENGEES, qui me dit j'ai une mission sur les activités agricoles, on m'a rajouté le plan climat, et je sais pas si je vais réussir à tout faire. Alors je lui ai répondu : 'bah tu seras surbooké, comme tout le monde !'. Bon je sais pas si c'est la bonne manière mais... on a le sentiment que l'implication est presque inversement proportionnelle au salaire et pour des gens de ma génération, c'est dérangeant. Ou alors quand on travaille sur l'organigramme, il faut régler les problèmes du régime indemnitaire avant même de faire les fiches de poste ! On fait les choses à l'envers ! Dans le privé, on n'est pas là. Mais par rapport aux conditions salariales, j'ai trois jeunes diplômés à la maison, et ils fonctionnent pareil. (...) Ils sont beaucoup plus efficaces. Je dis toujours, quand je suis arrivé à sortir de la fac je savais rien foutre. Vous recrutez quelqu'un aujourd'hui, c'est 15 jours, et pas 6 mois, pour pouvoir être opérationnel. Avec une culture générale déplorable, certes, mais ça c'est les lieux communs habituels. Mais le rapport au travail a changé : le travail n'est pas une variable d'ajustement de notre vie personnelle selon moi, mais pourtant c'est devenu ça. Et ça, je le regrette. Si vous êtes à un bon niveau de formation, si vous choisissez le SP, alors c'est que vous avez un idéal. Et après on s'interroge sur le SP... moi franchement, je m'interroge. J'ai du mal à penser que vous puissiez faire un travail de qualité si vous avez pas une implication complète. Donc j'ai du mal à croire que vous puissiez partir 8 jours en vacances de neige sans avoir fini le travail, et en le laissant sur le bureau. »

ENTRETIEN N° 24 : L'encadrement de la ville, qui n'apprécie pas, alors que c'est basé sur le volontariat, les astreintes. Et donc recherchait une compensation financière, ou un meilleur taux de récupération, moi je considérerais qu'il y avait déjà suffisamment de récupération, les RTT... La question aujourd'hui c'est « est-ce que je vais avoir le temps de prendre tous mes congés ? ». Manifestement c'est qu'il y a un problème, il y a trop d'inactivité. Là on est à 6 semaines de congés, plus 3 semaines... dans certains endroits on était à 5 semaines ! Plus 2 semaines d'autorisation d'absence, et le temps de formation... on se demande quand est-ce qu'on travaille. Ça me rend malade, et ces questions qui concernent les gens, c'est probablement un des champs où je suis le moins attentif. J'ai probablement des progrès à faire dans ce domaine.

Parmi les DGS les plus âgés, certains peuvent également mettre en avant leur statut de précurseur de l'intercommunalité pour rétablir une forme de cohérence. Dans un certain nombre de cas en effet, ceux qui sont les moins mobiles sont aussi ceux qui ont pu accompagner localement le développement de la communauté qu'il dirige. Il n'est pas rare non plus qu'ils aient été son premier salarié, avant de participer au développement des compétences et des services d'une communauté qu'une partie d'entre eux dirige aujourd'hui. Chaque fois que cela est le cas, les DGS en font un moment à la fois singulier et emblématique de leur carrière, qui joue un rôle important dans leur identité professionnelle puisqu'ils se nomment eux-mêmes et entre eux « pionniers », un terme qui accrédite la fin d'une époque en même temps qu'il valorise l'expérience de cette création institutionnelle. Rétrospectivement, elle apparaît comme un moment « excitant » par la profusion des projets, un moment d'innovation, mais aussi comme une prise de risque professionnel eu égard au développement embryonnaire des EPCI à l'époque (ENTRETIEN N° 1). La démarche apparaît aussi politiquement vertueuse dès lors qu'il s'agissait de convaincre les élus, et de créer des institutions qui ont sauvé les communes, notamment en milieu rural (ENTRETIEN N° 2). La création de la communauté apparaît comme un succès du fait de l'augmentation considérable du nombre d'agents (ENTRETIEN N° 8), mais aussi de l'extension du périmètre, qui a modifié en profondeur la « nature » de l'intercommunalité (ENTRETIEN N° 17). Outre ces transferts de personnels massifs, le caractère « exaltant » est aussi lié à l'émulation de l'époque (la quantité colossale de travail, l'engagement personnel sans compter), l'originalité, dont la réussite semble rétrospectivement tenir du miracle (ENTRETIEN N° 12).

ENTRETIEN N° 1 : C'est qu'à l'époque, il y a 10 ans, c'était les tout débuts de l'interco, il y avait tout ce côté construction de l'interco, c'était particulièrement excitant, on avait créé son identité, il y avait vraiment une dynamique de coopération, on a apporté des grands projets structurants, des crèches, des centres sportifs... on été plus axés sur des services à la population déjà à l'époque, et c'était vraiment innovant. Quand je repense à ce qu'on avait fait il y a 10 ans, on avait déjà fait un PLUI ! (...) Quand j'ai dit « je pars à l'interco », à l'époque c'était tellement peu développé, on me demandait ce qui me prenait de quitter [la ville]. J'y croyais vraiment, c'est là que les compétences importantes, intéressantes, de stratégie, se trouvaient, à l'interco. C'était particulier, on ne comprenait pas, alors que maintenant on ne se pose plus la question, c'était un peu original, mais parce qu'en 2000 c'était tout juste le début sur notre territoire. C'est pour cela que c'était bien, on construisait un peu tout, il n'y avait pas de syndicat des eaux, de l'électricité...

ENTRETIEN N° 2 : C'était une opportunité, et j'y ai pris goût, car l'interco en milieu rural... beaucoup de choses à faire, créer des services, exercer des nouvelles compétences, très intéressant, former mon équipe : on devait au début être 7 aujourd'hui on est plus de 50. J'ai accompagné cette montée en puissance de l'interco en milieu rural. (...) Mon bébé, la construction de la [communauté]. Ma plus belle fierté aura été pour moi de mettre en place un climat de confiance entre les communes de l'interco, de dire, de faire comprendre aux élus qu'on est un couple, pour le meilleur et pour le pire, de leur dire « on est votre chance de survie, on va construire ensemble l'avenir de nos territoires en disant que ce qui compte pour les gens c'est le service. ». Que ce soit la commune ou l'interco, les gens s'en moquent. On a mis en place la conférence des maires, qui est une structure qui n'a aucune existence juridique, un espace de dialogue, et d'anticipation de l'avenir, on est dans la mutualisation depuis 2006. Ma plus grande fierté aura été la fusion puisqu'on a eu l'unanimité des deux parties.

ENTRETIEN N° 8 : Je suis très généraliste, c'est la construction de la CC. On était 2 et maintenant on est 60, on a une reconnaissance, une reconnaissance de mon positionnement, je pense qu'on a un bon fonctionnement, des bons services à la population. Parfois mes meilleurs projets ne sont pas seulement ceux que j'ai portés, par exemple la [inaudible] a bien abouti, mais ce n'est pas moi, j'ai seulement été à l'initiative, à l'époque en 1997 on ne me croyait pas.

ENTRETIEN N° 17 : Je suis resté dans la même interco, à la nuance près que quand j'ai intégré cette interco on était 3, et maintenant on est plus de 750, il y a eu une mutation progressive de cette interco, qui au début des années 80 était syndicat mixte, qui est devenue CC en 94, et CA en 2000. Il y a eu une évolution tant au niveau des compétences qu'au niveau territorial et donc au niveau de la nature même de l'interco.

ENTRETIEN N° 12 : Créer la [communauté] a été quelque chose d'assez incroyable, il y en a eu deux de créées en France, Marseille et Nantes, c'était exaltant. En revanche on a travaillé énormément. On était 4. Il a fallu aller convaincre tous les maires, il a fallu gérer les questions juridiques, institutionnelles, Nantes a fonctionné par transformation, nous on a du dissoudre la [communauté] et recréer un nouvel EPCI. Donc on a du faire en sorte que la loi nous permette de

réglé les amendements ad hoc. Parallèlement il y avait un suivi des questions législatives... Monter un budget d'un machin comme ça... Dans la nuit du 31 déc. au 1^{er} janvier 2000 on a transféré 3 500 personnes, d'un coup vous payez 3 500 agents, donc vous devez monter un budget qui va bien. Aujourd'hui je me demande même comment on y est arrivé, on a travaillé nuit et jour. Avant la création, il y a eu des moments où pendant la semaine on travaillait nuit et jour, on rentrait vite prendre une douche, on était habité !

2. Les règles ambivalentes de la mobilité professionnelle

Les parcours des DGS font apparaître des niveaux de mobilité géographique très différents. Celle-ci peut être presque inexistante, marquée au mieux par le passage à une institution voisine, ou au contraire très importante, se déployant sur le territoire national. Ce type de mobilité est alimenté par les stratégies de carrière ou le jeu des cabinets de recrutement. Toutefois, son coût est tel qu'elle apparaît délicate en pratique, si bien qu'à la question des facteurs de mobilité nous préférons celle, plus éclairante, des coûts (professionnels et personnels) de la sédentarité.

a ► La mobilité professionnelle en questions

Les mobilités professionnelles des DGS que nous avons rencontrés varient considérablement, et dessinent deux groupes distincts : ceux qui ont réalisé l'essentiel de leur carrière sur le même territoire d'une part, ceux qui ont connu plusieurs mobilités géographiques d'autre part. Cette division est encore trop rudimentaire car il faudrait distinguer, dans le deuxième groupe, ceux qui ont muté au sein d'un territoire régional, ce qui leur permet parfois de conserver leur lieu de résidence, au prix d'un éloignement familial hebdomadaire. Sans grande surprise, les points de vue exprimés sur la mobilité sont largement dépendants de l'appartenance à l'un ou l'autre de ces groupes. Les plus mobiles mettent volontiers en avant la nécessité de changer de lieu, en la justifiant de différentes manières.

Cette mobilité se justifie en premier lieu et de façon formelle par un ensemble de dispositions statutaires qui la favorisent, par l'existence de règles qui constituent une nouvelle norme professionnelle qui est incarnée par les jeunes diplômés sortis de l'INET (ENTRETIEN N° 20). Elle se justifie également dans l'exercice de responsabilités par ses effets sur l'organisation, car elle permet d'insuffler de nouvelles pratiques, d'innover (ENTRETIEN N° 11). Pour le DGS lui-même, elle est une expérience enrichissante qui le confronte à des modes de gestion différents, ce qui permet d'appréhender différentes facettes du métier (ENTRETIEN N° 32), de s'adresser et travailler avec des interlocuteurs différents, élus et fonctionnaires (ENTRETIEN N° 25).

ENTRETIEN N° 20 : Les parcours au sein de la même entreprise, ils vont tendre à devenir de plus en plus rares. Pour plein de raisons, et je vais rien vous apprendre : l'accumulation d'expérience et la richesse nécessitent de changer d'horizon. Ça me semble évident et j'ai rien à ajouter à ça. Il y a aussi des dispositions statutaires, qui supposent une mobilité d'au moins 2 ans. C'est aussi imprimé dans la façon dont les jeunes cadres envisagent aujourd'hui leur carrière. Avec leur niveau de formation, avec leurs diplômes, les jeunes sortis de l'INET, acceptent plus facilement de bouger. C'est un phénomène qui devient progressivement la règle. La mobilité aujourd'hui fait partie du code génétique professionnel.

ENTRETIEN N° 11 : Moi en terme de mobilité, je crois qu'il faut dans les postes de responsabilité, il faut bouger. Ça dépend des souhaits des individus. Pour le territoire, c'est intéressant : ça apporte un nouveau souffle, de l'innovation. Par le changement des hommes et des femmes en responsabilité, ça peut apporter de nouvelles choses. Je crois en cette mobilité.

ENTRETIEN N° 32 : Indubitablement, la mobilité est un atout et je le dis encore aujourd'hui à mes collaborateurs, n'hésitez pas à être mobiles dans le cadre de votre carrière, la mobilité permet d'appréhender de nombreuses facettes du métier de manières totalement différentes.

Elle permet également de grandir, dans le sens où chaque nouveau poste est une découverte. Les conditions de fonctionnement d'une collectivité, qu'elle soit toute petite ou non, les principes de base restent les mêmes. Néanmoins les manières de gérer le management, puisque plus la collectivité est importante plus les personnels sont importants et plus il y a de temps à consacrer au management des RH. La différence essentielle entre les petites et les grandes réside dans le management des hommes.

ENTRETIEN N° 25 : Il est clair que je ne ferai pas toute ma carrière [dans cette ville], je trouve ça intéressant de changer de territoire. Quand ? je ne sais pas, ça dépendra de ce qu'il se passe ici et des opportunités éventuelles. Je pense que c'est intéressant de voir d'autres territoires, parce qu'on s'adapte aux territoires, il y a des intemporels et il y a des choses contextuelles, en fonction des territoires, des élus...

Dans ce groupe, on trouve cependant **un certain nombre de personnes qui, même s'ils ont connu une mobilité dans leur carrière, la conçoivent comme une contrainte plus que comme un choix, une contrainte qui se fait plus pesante à mesure que le temps passe**. La mobilité peut ainsi être contrariée par l'intérêt du travail, sans cesse renouvelé par les transformations institutionnelles, les compétences nouvelles, la connaissance des agents, si bien que la mobilité oblige à se « faire violence » (ENTRETIEN N° 2). La contrainte signe aussi la volonté de compenser, au même titre que par la formation professionnelle, une absence de diplômes qui entrave la progression de carrière (ENTRETIEN N° 32). Elle vient aussi en contradiction avec un ensemble de contraintes personnelles : ne pas s'éloigner de sa famille (ENTRETIEN N° 3) ou, au contraire, chercher se rapprocher d'ascendants, vieillissants ou malades, après le décès d'un proche, de revenir sur ses « terres d'origine », de mettre un terme à plusieurs années dans un poste à 200 kilomètres de sa région d'origine, dans un parcours majoritairement sédentaire.

ENTRETIEN N° 2 : Oui, avec le concours d'attaché principal, je me suis engagé à rester jusqu'en mars 2014, mais il faut que je me fasse violence pour être mobile, ça fait 12 ans que je suis là, je suis très bien, je ne m'ennuie pas, on vient de prendre la compétence périscolaire, on a fusionné, on a pris un tas de nouvelles compétences, la santé... J'ai une équipe d'enfer que j'ai choisie. Quand je partirai ce sera très difficile, mais bien pour tout le monde : pour la collectivité et pour moi. Je souhaiterais rester dans l'interco car c'est passionnant : on gère des politiques publiques en direct. L'intérêt en milieu rural c'est qu'on exerce des compétences qui n'étaient pas exercées pas les communes parce qu'elles étaient trop petites (exemple des crèches), et maintenant on a des compétences qui ont été transférées.

ENTRETIEN N° 32 : Le fait que n'ayez pas obtenu le bac et que vous soyez un « autodidacte » a-t-il influé sur vos choix de carrières ? - Dans mes choix de carrière oui puisque j'avais l'intention de montrer que l'on pouvait réussir sans pour autant être titulaire d'un diplôme supérieur. C'était pour moi un véritable handicap, il fallait absolument que je puisse le montrer.

ENTRETIEN N° 3 : [La préfecture], [la sous-préfecture], [une autre sous-préfecture] aujourd'hui. Autant j'ai pas mal voyagé, ponctuellement, dans ma carrière professionnelle, mais moi je ne souhaite pas forcément bouger. J'ai toute ma famille dans [la région]. Moi j' imagine pas partir à Lyon, à Nantes. Donc compte tenu de ma polyvalence, je me dis que un jour, si ça se termine ici à l'agglo, soit je retrouve un poste dans la fonction publique, ou dans une autre collectivité locale, ou pas. A partir du moment où le travail vous motive, où vous donnez un sens à votre vie professionnelle.

Par ailleurs, **plusieurs arguments avancés par des DGS (y compris mobiles) viennent relativiser la nécessité d'être mobile géographiquement dans le déroulement de carrière**. Par exemple, la mobilité institutionnelle (entre différentes collectivités) est souvent présentée comme alternative valable à la mobilité géographique permettant, d'une autre manière, une richesse et une variété des postes occupés, une façon d'accepter et de légitimer la position d'agents qui ne souhaitant pas changer de région (ENTRETIEN N° 18). Dans cette perspective, l'intercommunalité bénéficie d'un ensemble de propriétés singulières et avantageuses puisqu'elle a permis de développer des opportunités professionnelles locales, soit en mutant d'une commune à l'EPCI auquel elle adhère, soit en s'appuyant sur le développement de l'administration intercommunale pour bénéficier d'avancements (ENTRETIEN N° 22).

ENTRETIEN N° 18 : Effectivement, j'encourage à changer de collectivité. Je comprends que certains de mes collègues ne veulent pas changer de région, mais au moins changer de collectivité, entre interco, entre interco et région, entre interco et communes... Ce sont des mondes complètement différents.

ENTRETIEN N° 22 : « Assez rapidement, au bout de deux ans, pendant un de mes stages d'attaché territorial, j'ai eu une opportunité de faire un stage sur la création de la communauté voisine. J'ai préparé le dossier, et en le préparant, automatiquement je me suis mis en position d'être celui qui pourrait assurer la mise en œuvre. On m'a effectivement proposé de prendre la direction de la communauté. Petit à petit je me suis occupé de conforter la communauté, transférer les compétences, accompagner les équipes... j'ai assuré la direction pendant 15 ans, et je l'ai amenée de 2 à 200 personnes, sur un territoire de 40 000 habitants. »

Les effets professionnels du rapport aux élus peuvent aussi contredire la nécessaire mobilité.

Du point de vue de la promotion d'une part, les élus peuvent chercher à retenir un agent qu'ils estiment en lui offrant des perspectives de carrière nouvelles au sein de la même institution (ENTRETIEN N° 10), ce qui conduit certains agents à renoncer au concours (et à la mobilité qui en découle) soit « par honnêteté vis-à-vis de l' élu » (ENTRETIEN N° 32), soit sur la base d'un accord avec l' élu pour accéder au grade d'administrateur par nomination au tableau d'avancement (ENTRETIEN N° 19). La sédentarité est aussi associée à la connaissance du territoire, de ses réseaux politiques et administratifs, ce qui peut être considéré comme une qualité importante dans l'exercice du métier (ENTRETIEN N° 24), ou comme un critère de recrutement des élus eux-mêmes qui pourraient craindre un départ prématuré (ENTRETIEN N° 31). Dans cette dernière perspective, la mobilité est associée au carriérisme, voire à l'absence de conscience professionnelle, alors que la sédentarité permet de rester proche du « terrain » (ENTRETIEN N° 7).

ENTRETIEN N° 10 : Je ne suis pas hyper fana de rester 25 ans au même endroit, ça c'est sûr. La mobilité j'ai cherché à la provoquer à un moment, c'est d'ailleurs ce qui a fait réagir mes élus par rapport à la mutualisation : je leur ai dit en 2010 que j'en avais un peu marre, j'avais fait le tour. Ça c'est lié à l'interco, je n'ai jamais eu le sentiment de m'ennuyer, sinon je serais parti. La mobilité se fera un jour c'est évident, je ne compte pas rester ici 30 ans et faire partie des meubles. Ça fait 11 ans, je pense que c'est un bon cycle... mais j'attends de voir ce que ça va donner en mars sachant que j'ai résisté déjà à une alternance.

ENTRETIEN N° 32 : Et quand le secrétaire général est revenu, j'étais de trop, j'ai alors suivi la formation Prep' ENA. Formation que j'ai suivie jusqu'à son terme, je devais au mois de septembre passer le concours de l'ENA, entre temps les tensions entre le secrétaire général et moi s'étaient maintenues, j'ai envisagé une mobilité. Je me suis retrouvé recruté par [la sous-préfecture de département] en juillet 1988, et donc par honnêteté vis-à-vis de l' élu je n'ai pas passé l'ENA car il avait fait le choix de me recruter, et je trouvais ça indélicat, si je réussissais ce concours d'abandonner mon élu. Chose que je regrette encore.

ENTRETIEN N° 19 : Je rate l'oral et je dis je vais repasser le concours. Et l' élu me dit, 'moi si vous passez le concours, vous partez en détachement pendant un an et demi et moi ça ne m'intéresse pas'. Donc je lui ai dit je reste mais vous m'assurez que vous pourrez me nommer à la promotion interne. Et il m'a dit banco : 'vous faites le taff, et quand votre promotion vous permettra, je vous nomme administrateur'. Donc moi j'ai fait le pari, je m'y suis mis à fond, et quand ça a été possible statutairement, il m'a nommé administrateur. Et ça a été le deal, mais moi au départ je voulais repasser le concours.

ENTRETIEN N° 24 : J'ai actuellement une personne qui a fait sciences po, après des études de droit, elle travaille sur les fonds européens, l'État : je lui ai demandé de développer une proximité vis-à-vis de la maison de l'emploi de l'entreprise et de la formation. Et je lui ai demandé de se constituer un réseau. Plus on descend dans la hiérarchie, 80 000 habitants, c'est une communauté moyenne, on compte les effectifs par centaines, le territoire est facilement périmétré, les hommes qui comptent sur ce territoire sont facilement identifiés, mais on ne peut pas imaginer que du seul fait d'un concours on puisse exercer ces fonctions si l'on n'a pas consacré de l'énergie à construire un réseau, et être identifié comme étant un collaborateur proche de l'exécutif, et à un moment donné ces professionnels là ont plus de chances de pouvoir challenger un poste de DGS.

ENTRETIEN N° 31 : Je pense qu'il y a plusieurs choses : l'envie de travailler ensemble, avec le président, l'envie de réaliser des choses, de faire évoluer cette organisation, que je connaissais un peu, donc c'était peut-être de nature à le rassurer. Quand on fait venir quelqu'un de l'extérieur, il y a toujours un risque : est-ce que la greffe va prendre ? Est-ce que le dialogue social va se mettre en place ? Si on conduit des réorganisations, des changements comment cela sera-t-il accepté ? Sans connaître la personne au quotidien, il y a un aléa. Mon Président m'a toujours dit « j'ai du mal à comprendre ceux qui changent de poste tous les deux ou trois ans », il fait partie des gens qui pensent que pour bien agir sur un territoire il faut bien le connaître. Sinon on est un « techno » hors-sol qui applique des méthodes reproductibles à l'infini quelque soit l'endroit en France.

ENTRETIEN N° 7 : « Les problématiques, je dirais, peut-être... on est dans la presse spécialisée et autre dans des logiques de considérer que si vous bougez pas, si vous avez pas de mobilité, vous êtes pas capables d'évoluer. (...) J'étais plus dans une logique de voir de pouvoir saisir des opportunités. Il s'en est pas présenté. Il y a pas eu de poste qui se présentaient au moment opportun. Je pense que les habitudes de mobilité vous les commencez avant 40 ans. Moi j'ai du mal à pas aller au bout de ce qui est entrepris. C'est pas ma logique d'aller faire avancer ma carrière ailleurs. J'ai les pieds dans la glaise, ce que j'aime c'est le terrain. »

b ► L'acception du principe « up or out »

La progression de carrière des DGS rencontrés suit une hiérarchie professionnelle ordonnée autour de deux principes : la supériorité administrative et symbolique du DGS sur les autres postes d'encadrement supérieurs (DGA) ; la hiérarchie entre institutions sur la base de strates démographiques. Ces deux principes, formellement inscrits dans les statuts de l'encadrement, prennent une signification singulière dans le cas de l'intercommunalité. En effet, le nombre d'agents d'une communauté n'est pas lié strictement à sa population et dépend d'autres facteurs, le niveau des transferts depuis les communes, le type de compétences exercées en régie. Malgré ce point, le poste de DGS apparaît comme un objectif – et dans certains cas comme un aboutissement – dans une carrière. En poursuivant cet objectif, les personnes rencontrées ont dû faire à deux situations. Une partie a pu accéder son poste par le jeu des promotions internes et locales, en s'appuyant sur les développements successifs de l'intercommunalité depuis une vingtaine d'années, alimentés un temps par les transferts, aujourd'hui par les extensions de périmètres et par les mutualisations. L'autre partie, en revanche, a dû se rendre mobile faute de perspective locale. Ainsi présentée, la mobilité dépend de la capacité – plutôt de l'incapacité – à progresser localement.

Cette quête du poste de DGS comme facteur de mobilité ressort de plusieurs témoignages de personnes mobiles, toutes au grade d'administrateur, qui semblent considérer que l'accès aux fonctions de DGS compense le coût de la mobilité. Ainsi de ce DGA d'une communauté d'agglomération qui, pour être DGS décide de muter, et convoite deux postes dans deux agglomérations d'un département mitoyen, réussissant finalement à occuper le poste de DGS mutualisé (ENTRETIEN N° 29). Ainsi aussi de ce cadre qui intègre une ville moyenne en tant que DGA et organise le transfert de plusieurs services à l'agglomération, en pensant un jour diriger cette nouvelle administration, jusqu'à s'apercevoir que ce n'est pas possible, et décider de se rendre mobile (ENTRETIEN N° 5). Ainsi encore de ce DGA d'une ville qui décide une mobilité parce qu'il n'existe pas de perspectives au sein de la ville (ENTRETIEN N° 20). Ainsi enfin de ce cadre qui cherche tout au long de sa carrière à faire la démonstration de sa polyvalence pour prétendre à des fonctions de DGS et qui réalise que les perspectives sont bouchées au moment du départ en retraite du DGS dans la région où il travaille, qui est remplacé par un agent de l'État, ce qui le conduit à chercher un autre poste (ENTRETIEN N° 28).

ENTRETIEN N° 29 : J'étais DGA là, et j'ai voulu être DGS. Donc [interco 1] ou [interco 2]. J'ai pris [interco 1] parce qu'il y a un projet intéressant, il y a tout à faire, et surtout la dimension mutualisée ville/interco. C'est pour ça que je peux vous dire que DGS ville et interco, c'est pas la même chose.

ENTRETIEN N° 5 : Donc j'avais pas tellement d'avenir, parce qu'il y avait un espèce d'accord local qui faisait que les cadres dirigeants d'Annecy, étaient pas les bienvenus à l'agglo. Ça faisait beaucoup, déjà qu'on transférait les services. (...) Et puis il y avait pas de possibilités d'avancement, etc., le DGS avait à peine plus de mon âge, donc il y avait pas beaucoup de perspectives, j'étais pas le plus ancien loin s'en faut... Et puis autre facteur, j'étais DGA depuis 10 ans, à un moment donné j'avais aussi envie de revenir DGS aussi. Faut aussi pas gommer cet aspect-là.

ENTRETIEN N° 20: J'étais DGA d'une ville (donc [la préfecture] Montbéliard en l'occurrence). Et à l'issue de ces 5 années, j'ai eu l'opportunité d'intégrer l'agglomération, là aussi sur un poste de numéro 2 (1995-2000). De numéro 2, numéro 1 me tentait bien, mais le poste n'était pas disponible dans l'immédiat. Et il était remarquablement occupé, et mon DG d'ailleurs m'a beaucoup appris. J'avais envie de voler de mes propres ailes.

ENTRETIEN N° 28: Et ce monsieur est parti en retraite, et à l'époque il ne restait plus qu'un DGA, c'était moi, et on a recruté un SGAR pour le remplacer. Alors pour moi le message était clair, même si j'aimais beaucoup cette collectivité. Alors je me mets en recherche, en me disant après tout c'est le moment, j'aimerais bien me remettre sur du concret, avec une volonté également de rentrer dans le nord.

Nous l'avons déjà indiqué, le développement de l'intercommunalité a fourni pendant un temps une voie de promotion locale privilégiée. **Les développements récents de l'intercommunalité (avec les fusions d'EPCI, les mutualisations de services) n'offrent pas de garanties aussi fortes de pouvoir progresser, dès lors qu'elles placent les DGS en concurrence entre eux.** Une différence essentielle avec les décennies 1990/2000 est en effet que les postes de DGS des nouvelles communautés placent les DGS en situation de rivalité. L'issue de cette concurrence apparaît plus incertaine, obligeant certains DGS à devenir DGA, sans que cela ne les conduise pour autant à envisager une mobilité. C'est le cas de ce DGS d'une communauté de communes qui va probablement subir une fusion avec la communauté voisine, ce qui risque de le conduire à passer DGA, ce qu'il regrette car il préfère le poste de DGS, mais ce qui ne le conduit pas automatiquement à envisager une mobilité (ENTRETIEN N° 13). C'est aussi le cas de ce DGS qui, dans la perspective d'une fusion de communauté, négocie avec les autres DGS jusqu'à ce que les élus décident finalement de recruter un DGS « extérieur » (ENTRETIEN n° 9).

ENTRETIEN N° 13: Donc aujourd'hui la loi prévoit que le premier DG de l'interco serait le DG de la communauté la plus importante, la mienne fait 21 000, la voisine 22 000, donc la logique voudrait que le DG de Tarare soit le nouveau DG, je peux par exemple être DGA dans une équipe de DG, je ne serai pas forcément au poste de DGS. - Cela ne vous dérange pas ? - Déjà, en terme de rémunération, on est dans la même strate DG 20/40 ou DGA plus de 40. Je préfère évidemment être DG que DGA, mais bon, le travail en équipe fait que... et puis il ne faut pas non plus se leurrer, il va y avoir un président provisoire pendant 4 mois, et un nouveau président, donc les cartes vont être rebattues. Après c'est une relation de confiance, est-ce que le nouveau président me l'accordera je ne sais pas. On est tous sur la même question, au mois de mai prochain c'est le grand marché.

ENTRETIEN N° 9: On nous a dit 'faites une proposition à trois, aujourd'hui, on n'a pas la volonté d'arrêter vos contrats, mais faites-nous une proposition d'organisation'. Moi j'avais pas la possibilité, car j'avais pas le grade suffisant. Je leur ai dit je suis la plus petite communauté de communes, j'étais le plus jeune, j'avais pas le grade adéquat, et je leur ai fait le coup (...) je leur ai dit par contre 'vous êtes obligés [de me garder] dans votre trio sinon c'est pas politiquement correct'. Je sais pas par quelle opération, on nous a dit 'non vous avez pas les capacités pour...'. On n'est pas arrivé à voir... Ils nous ont dit notre proposition n'allait pas, mais ils ont pas non plus dit que c'était un autre qui devait remplacer. Ils ont dit 'non, on cherche quelqu'un qui soit plus compétent, qui vienne de l'extérieur, qui apporte une autre vision'. Ça a été catastrophique en termes de management politique.

En résumé, les agents qui apparaissent les plus mobiles (et qui par ailleurs sont administrateurs) le sont par respect d'une contrainte professionnelle qui s'apparente au principe bien connu dans les grands cabinets de conseil du « up or out », littéralement « monter ou quitter ». Dans ces conditions la mobilité apparaît comme la conséquence de deux phénomènes concomitants mais largement disjoints : le tarissement des perspectives de promotion locale au poste de DGS lié au contexte institutionnel (ralentissement du développement intercommunal, réduction du nombre d'EPCI, mutualisation des DGS ville/communauté) ; une sociologie de l'encadrement supérieur marquée par un rajeunissement et une professionnalisation (avec l'augmentation du nombre d'administrateurs) qui le rendent plus mobile, car plus jeune et en ayant intériorisé le principe.

C ► La contribution apportée par les cabinets de recrutement

Les cabinets de recrutement jouent un rôle non négligeable dans la délimitation d'un contour professionnel légitime, via notamment la diffusion de cette norme professionnelle qu'est la mobilité à laquelle ils sont d'ailleurs économiquement intéressés. Cette extension du rôle des cabinets tient à plusieurs raisons, mais en tout premier lieu au **sentiment de vulnérabilité qui se développe parmi les DGS**. Celle-ci est alimentée par un ensemble d'éléments, dont certains sont mentionnés par ce DGS (la concurrence avec les agents de l'État, le sentiment d'une généralisation du « spoil system »), et qui justifient dès lors de recourir aux réseaux professionnels d'une part, et aux cabinets de recrutement d'autre part (ENTRETIEN N° 19). Cette vulnérabilité est également provoquée par les transformations institutionnelles, par exemple les fusions d'EPCI qui ont des répercussions non seulement sur la réduction du nombre de DGS mais aussi sur les autres postes d'encadrement, parce les postes sont moins nombreux que les candidats, ce qui conduit certains agents à se rendre disponibles pour une mobilité et pour le cabinet de recrutement (ENTRETIEN N° 23).

ENTRETIEN N° 19 : Le mercato et la concurrence sont terribles. Et j'ai un certain nombre de collègues qui arrivés à 55-56 ans sont très embêtés. Et j'ai des collègues à 50 ans qui ont énormément de mal à trouver. Aussi parce qu'on trouve de plus en plus sur des postes de DG des gens qui viennent aussi de l'État. [Là] c'est un ancien préfet, mais j'ai de la chance, parce qu'il fait énormément confiance aux territoriaux. Donc le DGS qui n'a pas de réseaux, qui n'a pas une forme d'expertise reconnue, il est mort. Dans nos métiers, on est appelés à être très présents sur le terrain, mais on doit surtout pas écarter la question de la reconnaissance à l'extérieur. Si on n'est pas connu des cabinets de recrutement, par exemple... Moi ma chance elle est là. Et dans les candidatures, celui qui m'a recruté s'est vu conforté par le cabinet de recrutement qui a dit 'lui je le connais'. Et LinkedIn, ça devient un outil comme pour les cadres dans le privé. Et ça, pour les emplois fonctionnels, c'est ça qui nous attend tous, parce que c'est devenu très difficile d'avoir une vision au-delà d'un mandat. Avant, les DGS étaient aussi les gardiens du temps, parce qu'ils assuraient la continuité lorsqu'il y avait alternance, et là maintenant, c'est clair, c'est le spoil system.

ENTRETIEN N° 23 : Maintenant les intercos sont en train de fusionner, donc ils ont plutôt une problématique de décroûttement, et puis après de trop plein de candidats sur chaque poste. Je pense à un DRH d'agglomération qui m'a écrit ce matin qui me dit bon je sais pas à quelle sauce on va être mangé, je suis le DRH de la plus grosse interco mais est-ce que je serai le *primus inter pares*, pas sûr, donc je suis ouvert au marché.

L'extension de la mobilité des dirigeants peut être considérée comme le fruit des efforts des cabinets eux-mêmes, qui tentent d'étendre les logiques de leur marché. Cette extension emprunte plusieurs directions. Il s'agit en premier lieu de s'affranchir de la stricte conjoncture électorale. Quand bien même les élections sont régulières et nombreuses (si l'on inclut les trois niveaux de collectivités), et même si le travail des cabinets est ajusté aux cycles électoraux dès lors que leur activité se concentre pour l'essentiel au moment des élections et dans les mois qui suivent l'élection, les cabinets tentent de promouvoir une anticipation continue des mobilités qui dépasse le seul moment des élections (ENTRETIEN N° 26). En effet, durant les périodes électorales proprement dites, le travail des cabinets est rendu plus difficile en raison de la « précipitation », un moment où « tout part dans tous les sens », où les critères du recrutement sont « discriminants », où les engagements sont plus difficiles à tenir et les logiques « professionnelles » promues par les cabinets plus difficiles à faire respecter que les logiques défendues par le personnel politique (ENTRETIEN N° 26). Ainsi, les rencontres avec les DGS fournissent des occasions aux cabinets de recrutement de faire de la mobilité une condition de réussite de la carrière (ENTRETIEN N° 28).

ENTRETIEN N° 26 : Dans le cycle électoral, il y a plusieurs cycles. Il y a le cycle préélectoral où c'est pas assez développé à mes yeux, la préparation des cadres n'est pas assez forte. L'élection c'est un moment de changement d'élu, de nouvelle politique, et c'est pour les cadres en place le moment d'évoluer dans sa carrière. Le risque qu'on a de plus en plus dans les CT c'est que le cadre s'installent à un endroit et ont du mal à quitter cet endroit, alors que dans les gènes de la FPT, il y a la mobilité. Donc j'essaie de les convaincre de ça : que ce soit des directeurs de cabinet, que ce soit des DG de CT, que ce soit des DG de SEM, des DGA, des cadres, je leur dis toujours vous êtes à la veille des élections, profitez de ce moment pour faire un bilan de carrière, un bilan professionnel, un bilan de compétences, pour vous préparer à bouger. Je vous souhaite que ce soit une mobilité voulue, mais ça peut aussi être une mobilité forcée. Donc préparez-vous à cette mobilité. Même si le même maire est réélu, il se peut qu'il ait besoin d'un nouveau directeur général. Il va entamer quelque chose de nouveau, il part sur un nouveau cycle, vous n'êtes peut-être pas la bonne personne la mieux adaptée pour ça. Donc le cycle de préparation n'est pas assez développé.

ENTRETIEN N° 26 : C'est une période de mobilité forte. Mais c'est pas la meilleure période pour nous, les consultants. Parce que tout part dans tous les sens, et on est vraiment sur le marché des esclaves. Aussi bien du côté des élus décideurs que des cadres. Il y a pas de parole. Tout peut aller très vite, c'est très axé sur des éléments pour moi discriminants. Du type je veux un homme, je veux un jeune, je veux un politique de mon bord. C'est des éléments discriminants. On est dans la logique de la précipitation. Ce ne sont pas des mesures d'urgence, c'est de la précipitation. Où le nouvel élu veut s'affirmer, en faisant fi d'un certain nombre de règles. (...) Mon DG c'est le prédécesseur qui l'avait embauché, je le jette, je veux quelqu'un qui soit à ma botte, je l'ai choisi, et tout de suite. Donc c'est des périodes que nous on n'aime pas beaucoup. On préfère travailler sereinement, en disant vous avez un DG en place, voyez déjà si c'est quelqu'un de loyal, quelles sont ses compétences. Et ensuite si vous voulez vous en séparer, ce que je comprends parfaitement, on prend le temps, dans le respect mutuel, avec les règles. Il est pas question de déroger aux règles, il est pas question de dire je m'oblige à le garder. Et pour protéger à la fois la collectivité et le cadre en place, respectons ces règles, c'est mieux pour tout le monde. Donc cette période là nous on y fait très attention, parce que c'est vrai qu'on peut être tenté de déroger à nos règles habituelles.

ENTRETIEN N° 28 : 2 ans à Rennes, 4 ans dans le nord, 7 ans en Normandie, et nous revoilà. Donc c'est pas non plus effréné... Par contre je pense que pour faire carrière j'aurais dû accélérer un petit peu les choses. J'aurais pas dû rester 7 ans en Normandie. - Pourquoi vous dites ça ? - Parce qu'on me l'a dit peut-être... On est en contact avec des cabinets, etc., et on m'a dit 'ça fait un bout de temps que tu es là, faudrait que tu changes, faudrait passer à autre chose'.

L'extension du marché se joue aussi dans l'abolition des règles politiques qui encadrent la mobilité, c'est-à-dire qui font de leur recrutement une « politique ». Certes, les cabinets de recrutement n'ont pas le même intérêt selon qu'ils sont associés à un parti ou, au contraire, qu'ils revendiquent « l'apolitisme » du recrutement : les premiers vont revendiquer la politisation du recrutement, tandis que les seconds mettront l'accent sur l'apolitisme. Toutefois, il nous semble qu'un certain nombre d'arguments montrent que ces règles d'étiquetage politique sont plus coûteuses qu'elles ne rapportent, pour plusieurs raisons. Elles rendent le cabinet dépendant et des cycles électoraux et du succès d'une formation, si bien que les mauvais résultats électoraux de la gauche aux dernières municipales semblent avoir des effets sur le paysage de ces cabinets « politiques » (ENTRETIEN N° 23). Ceci conduit d'ailleurs ces principaux cabinets de recrutement à considérer que la concurrence principale n'est pas entre cabinets, mais plutôt avec les collectivités elles-mêmes qui continuent trop largement de recruter par elle-même (ENTRETIEN N° 23). *A contrario*, les principaux cabinets mettent en avant leur apolitisme, et considèrent plutôt l'étiquette politique comme un stigmate qui peut être défavorable sur le marché (ENTRETIEN N° 26). Le critère de distinction mis en avant par le cabinet n'est pas le parti politique, trop clivant et restrictif, mais plutôt la « pratique politique » du recrutement, c'est-à-dire le fait d'avoir des personnels plus ajustés pour parler avec et répondre aux besoins des professionnels de la politique (ENTRETIEN N° 23).

ENTRETIEN N° 23 : Parce que le public fonctionne comme une niche, comme d'autres niches, c'est-à-dire qu'on n'est pas nombreux sur la place à être spécialistes du public. Donc j'ai envie de dire il y en a... il y en a... allez 3 ou 4, ou 5, qui reviennent régulièrement. Il y en a une dizaine en tout. Et combien de cabinets ont une notoriété sur le public ? Allez je vais dire 4, peut-être 5. Light et Quadra, oui. Après il y a eu beaucoup de changements à gauche et à droite, sur des cabinets marqués à gauche ou à droite, et donc il y en a 2 à droite qui sont en train d'évoluer, et donc leur nom même change. Et puis 2 à gauche, même plus qu'un, qui à gauche change aussi. (...) Il y en a deux aux franges à droite. Il y en avait deux à gauche, maintenant il y en a plus qu'un mais faut dire que le marché est beaucoup plus contraint. Et puis il y a Quadra et Light.

ENTRETIEN N° 23 : J'ai toujours dit que notre concurrent n'était pas nos confrères, mais les collectivités qui recrutaient par elles-mêmes. Pourquoi parce que très clairement, on occupe une petite part du marché, une petite partie des recrutements. Faut être lucide. On est sur un marché de niche.

ENTRETIEN N° 26 : Je vous le redis, on n'est ni à gauche ni à droite. Alors aujourd'hui dans ce marché, il y a véritablement des cabinets politiques, qui sont très marqués à gauche, ou très marqués à droite. Ils existent. Généralement quand on est en concurrence avec le cabinet de gauche dans une collectivité de gauche, il a tendance à dire que nous on est de droite, quand on est en concurrence avec le cabinet de droite dans une collectivité de droite, il a tendance à dire qu'on est de gauche. C'est le jeu de la concurrence, c'est pas illogique.

ENTRETIEN N° 23 : Moi, j'ai que d'anciens collaborateurs de cabinets en consultants. Donc j'ai des gens qui ont l'habitude de travailler avec des élus, qui sont pas issus de la RH mais de la politique, puisque la finalité est politique, et donc c'est un positionnement très clair que je prends. J'ai un membre [d'une commission nationale de l'UMP], j'en ai un autre qui vient de partir parce qu'il vient d'être élu président d'une communauté d'agglomération [UMP]. J'en ai un autre qui était conseiller [d'un secrétaire national du PC], un autre qui était conseiller [d'un ancien ministre PS]. Voilà. Donc j'ai des profils qui sont politiques, qui bossent à droite ou à gauche, ça c'est pas sujet. Mais ils savent parler à un élu, ils savent les enjeux d'un élu, ils savent le fonctionnement d'un élu, et notre interlocuteur n'est pas le DRH. Notre interlocuteur c'est le chef de l'exécutif ou le DG qui est son représentant.

Au final, les grands cabinets de recrutement promeuvent une mobilité qui est aussi ajustée à leurs positions sur le marché du recrutement, c'est-à-dire qui tend à la définir de la manière la plus extensive possible. Cette mobilité mise en avant par les cabinets dominants revêt plusieurs dimensions qui doivent, au mieux, pouvoir être cumulées (territoriale, institutionnelle et politique), et qui apporteraient la preuve d'une capacité vertueuse de remise en cause (ENTRETIEN N° 26).

ENTRETIEN N° 26 : Plus on monte au niveau des strates, plus on monte au niveau de la responsabilité, plus la mobilité existe. Le bon exemple, c'est le nouveau DG de Bordeaux. Le nouveau DG de Bordeaux, puis de la CU, c'est l'ancien DG de Loire-Atlantique. Alors belle mutation, puisqu'il passe d'une collectivité de gauche à une collectivité de droite. D'un département à une ville/communauté urbaine, des Pays de Loire à l'Aquitaine. Le nouveau DG adjoint de la CUM est un ancien de Strasbourg. (...) Dans le sens où on a différents critères de remise en cause. Quand on passe d'un département de Loire Atlantique à un département d'Alsace, on reste dans une même structure, dans une même configuration, dans une même logique, dans un même métier. Quand on passe d'un département de droite à un département de gauche ou l'inverse, il peut y avoir un changement à la marge de valeur. Mais là c'est une mutation d'une personne, avec différentes mutations.

d ► La mobilité et l'articulation difficile avec la vie personnelle

La façon dont les choix de carrière du DGS impactent sa vie familiale et personnelle n'apparaissent pas spontanément lors des entretiens. C'est pour l'essentiel au détour de quelques entretiens avec des DGS femmes, qui vont souligner les problèmes pour rendre compatibles vies personnelle et professionnelle, que ce thème surgit de lui-même. Cependant, les réponses apportées lorsque nous abordons le sujet font apparaître les sacrifices personnels consentis par plusieurs DGS pour dérouler leur carrière et occuper le poste qu'ils occupent aujourd'hui. Ils sont de trois types.

D'abord, c'est **la nécessité de faire porter les conséquences de la mobilité géographique à sa famille** qui est évoquée, et se traduit de plusieurs manières. Celle-ci suppose d'abord de trouver des aménagements avec le conjoint (la conjointe), les manières de ménager la carrière de l'autre. Si nombre des DGS – pour l'essentiel des hommes – considèrent que cela n'a jamais posé de problème, cela dépend toutefois d'un certain nombre de critères. Tout d'abord, ce point de vue doit être nuancé en fonction de la mobilité du conjoint, et plus spécifiquement de la conjointe, qui peut faciliter un changement de région (ENTRETIEN N° 5). Cette mobilité du conjoint (de la conjointe) peut toutefois évoluer avec le temps, et avec l'âge, dès lors que la mobilité n'engage plus seulement le conjoint (la conjointe), mais aussi des enfants qui grandissent et qui sont plus réticents à déménager (ENTRETIEN N° 28). Dans ces conditions, il n'est pas rare que les DGS soient contraints d'accepter un statut transitoire « d'expatrié », c'est-à-dire de travailler loin de leur lieu de résidence, le temps de régler un ensemble de problèmes pratiques (scolarité des enfants, logement), sans savoir toujours combien de temps cette transition va durer (ENTRETIEN N° 14). Ces périodes de « célibat géographique » tendraient à se généraliser, selon ce DGS, qui ajoute que ses collègues femmes le vivraient difficilement, sur le mode d'un « éloignement » subjectif avec la famille (ENTRETIEN N° 19).

ENTRETIEN N° 5 : Et puis là j'ai eu un épisode familial où j'ai divorcé, et ma deuxième épouse m'a aussi aidé à partir, je me suis arraché, et je suis parti en région parisienne.

ENTRETIEN N° 28 : Avec les enfants c'est autre chose. La mobilité n'avait jamais posé de problème. [La dernière] est très dure : mon fils, sa vie est [dans la précédente ville]. Et pour lui, quitter [cette ville], c'était déjà dur. Mais pour [venir ici], au moins il retrouvait des cousins, de la famille, etc.

ENTRETIEN N° 14 : Je suis vraiment dans cette période compliquée où justement je suis expatrié (rires). Alors je le dis comme ça, mais comme c'est anonyme... 97 je me marie début mai, j'achète une maison, fin mai je suis viré de [mon poste d'assistant]. Donc déjà mon épouse, elle sait d'emblée à quoi s'attendre (rires). 99 nous partons ensemble [dans le sud]. Elle avait un job en pharmacie, elle le quitte pour suivre son mari, elle me rejoint fin 99, elle s'installe [dans le sud], elle crée sa boutique de décoration. 2002, elle suit son affreux mari [en Picardie]. Donc là elle me dit 'c'est bon tu me casses les pieds, on va faire des enfants, et comme ça je m'occuperai des enfants'. Et il y a 3 ans, elle a créé un restaurant. Et aujourd'hui, elle est avec les trois enfants, [là-bas], et moi j'y retourne le WE, je suis là la semaine. Et on s'est fixé la fin de l'année scolaire pour que tout le monde me rejoigne. Sauf que voilà, derrière, mon plus grand va rentrer au lycée l'année prochaine, les plus petits sont en primaire, mais... Et puis elle a son restaurant, qu'elle arrive pas à vendre, vu le contexte. Donc c'est vrai qu'on se pose beaucoup de questions... Mais ça c'est vrai que c'est pesant, parce que partir le dimanche soir, en sachant que vous rentrez que le vendredi soir, c'est pas très... Et je ne sais même où nous allons nous installer. Je me vois pas m'installer [là où je travaille] avec la famille. Au départ on pensait [à la métropole voisine], mais [dans cette métropole] c'est aussi inaccessible au niveau immobilier. Faut se loger, quand on a une famille assez nombreuse... Parce qu'il y a plus les avantages des logements de fonction. Moi je sais que le DG d'où je viens, est logé en logement de fonction. Mais aujourd'hui ça se fait de moins en moins.

ENTRETIEN N° 19 : Maintenant, on a de plus en plus de collègues qui font du célibat géographique, et qui partent tout seul. Moi je pars un an tout seul. Ma femme a un boulot qui l'intéresse après une longue galère. Ensuite, elle va me rejoindre avec les enfants, et pouvoir continuer une progression professionnelle. (...) Mes collègues femmes sur emplois fonctionnels sont aussi confrontées à des problèmes de ce type-là. Elles sont obligées de laisser les enfants au mari. Moi j'ai une collègue DGS qui me dit 'ça fait un an que je vis seule, je redeviens une étudiante, et je prends un recul avec ma famille qui me fait peur'. Il faut que le projet professionnel soit aussi un projet familial. Et sur nos métiers, si on n'a pas ces piliers à côté, une vie sociale, une vie familiale, c'est quasi impossible à tenir. Ça modifie la donne : j'en parle pas mal avec des collègues du privé.

Un deuxième type de difficulté tient, à côté de la mobilité géographique, à **l'investissement quotidien très lourd dans le travail qui s'opère au détriment de la vie familiale**. Là encore, la disponibilité du conjoint (de la conjointe) est une condition de possibilité de cet investissement très fort, consenti plus facilement en échange du maintien d'une sédentarité qui, fort d'un marché de l'emploi des DGS très tendu, peut déjà être perçue comme une chance (ENTRETIEN N° 16). Les sacrifices apparaissent néanmoins dans la façon dont le temps professionnel empiète sur le temps familial, si bien qu'il laisse le sentiment de passer trop peu de temps avec ses enfants (ENTRETIEN N° 11, ENTRETIEN N° 28). Ce surinvestissement peut même être conçu, rétrospectivement, comme un facteur de déstabilisation de la cellule familiale (ENTRETIEN N° 4).

ENTRETIEN N° 16 : Nous on a fait des choix de vie avec mon épouse, ça rejoint ce que vous dites. Aujourd'hui, elle travaille plus qu'à mi-temps, c'est son choix, pas forcément le mien, et nous on a notre équilibre familial comme ça. Moi je passe un certain temps au boulot, je suis assez pris, et c'était la même chose avant, et par rapport aux enfants, c'est bien comme ça. Si elle devait avoir une vie professionnelle à temps plein, ça serait sans doute compliqué par rapport aux enfants. C'est plus perso, mais mon épouse n'aurait pas envisagé d'aller ailleurs, alors que moi oui. J'avais même postulé, mais ça aurait vraiment été en dernière extrémité, si j'avais rien trouvé d'autre. Mon épouse était contre. Elle souhaitait dans la mesure du possible rester dans [dans la région]. Mais on sait jamais, si j'avais eu que des réponses négatives et s'il faut assurer la vie quotidienne, s'il faut partir de la région, on part.

ENTRETIEN N° 11 : Moi, j'ai pas vu grandir ma fille. J'ai pas vu ses 5 premières années. [Dans le sud], je faisais 3 nuits blanches de travail par mois ! Ça m'est même arrivé d'en faire encore dans le [poste suivant]. Dès le départ, j'ai eu la chance d'avoir une épouse qui avait besoin de faire un break, elle avait déjà 10 d'expérience professionnelle, on voulait un enfant... Et pourtant elle avait un très bon poste, dans le marketing. Ensuite dans [le poste N° 2], elle a trouvé des petits jobs, plus pour avoir une occupation. Mes enfants sont nés en 1994 et 1996. Par rapport à ma mobilité, en 2001, quand je suis arrivé dans le [poste N° 3], ma plus grande était encore en primaire. J'ai pu rester là où j'habite, en voiture j'étais à 50 minutes, et j'avais un pied à terre sur place. J'étais pas très très souvent à la maison. Je partais le matin à 6h30 et je rentrais le soir à 21h30. C'était des grosses journées.

ENTRETIEN N° 28 : Donc la difficulté, moi, dans la conciliation vie personnelle vie professionnelle, c'est moins dans la mobilité que je la vis, que dans le temps. Là, c'est plus un problème par rapport aux enfants, je trouve, que par rapport au conjoint.

ENTRETIEN N° 4 : Moi je sais qu'avec le recul, en tant qu'homme de convictions et très investi, j'ai passé des heures incalculables dans ces différentes missions, bien au-delà de ce qu'il serait raisonnable de faire en d'autres temps, donc j'ai dû sacrifier probablement une qualité de relation avec mon épouse, qui ne l'est plus d'ailleurs aujourd'hui. Donc tout ça a donc certainement une résonance avec mon surinvestissement. Alors avec mes enfants probablement que j'ai... bon encore que ça renvoie à cette division du travail entre l'homme et la femme au sein d'un couple. C'est sûr que c'est des postes très consommateurs d'énergie et de temps. Par le fait aussi que l'élu est très demandeur. Il sollicite beaucoup ses cadres, et notamment son DGS, en termes de temps.

Enfin, **cet équilibre des temps personnels/professionnels laisse finalement peu de temps pour ses activités personnelles, qu'elles soient associatives, sportives, culturelles**. Réussir à pratiquer une activité sportive ou assister à un spectacle relève d'un exercice d'équilibriste, un équilibre souvent difficile à tenir (ENTRETIEN N° 20) lorsqu'on occupe un poste de DGS. De façon très illustrative, ce DGS souligne que son précédent poste dans le privé lui a permis de consacrer beaucoup de temps à sa passion en préparant un rallye automobile, mais que ce projet est mis entre parenthèses depuis son recrutement comme DGS, en raison notamment des sollicitations permanentes du président (ENTRETIEN N° 3), même s'il peut à l'occasion se montrer compréhensif.

ENTRETIEN N° 20 : même si moi je trouve un peu de temps pour faire des choses avec mes enfants... oui je suis en permanence confronté à cet arbitrage entre vie personnelle et engagement et mobilisation professionnelle. Parfois on est dans des temps professionnels qui... Je m'astreins à 2 heures d'activités sportives entre le lundi et le vendredi. C'est parfois très compliqué, mais je l'assume. Même si c'est compliqué à assumer... Par exemple, j'ai une pièce de théâtre vendredi soir, et il faut que je reprenne le train le lendemain pour Paris à 6 heures du matin. Après c'est un choix de priorité, soit on veut la « grande bleue » et on est moins exigeant, soit on privilégie la qualité. J'ai fait ce deuxième choix.

ENTRETIEN N° 3 : Ça ne m'a jamais posé de problèmes particuliers. A chaque période de la vie, ce sont des projets différents. Quand j'ai créé ma société, ça m'a permis d'avoir du temps libre, pour des projets qui me prenaient énormément de temps à côté (la préparation d'un rallye automobile). Aujourd'hui c'est quelque chose que j'ai mis de côté, parce que le métier de DGS ne me permettait pas de faire ça. Et entrer dans une collectivité, ça a aussi redonné du sens à mon travail. L'aspect financier dans la start up était très présent, une pression très liée à la rentabilité et à l'argent. Et à un moment, on ne se retrouve plus dans ces valeurs-là. Le service public, la collectivité, ça a donné du sens à ma carrière professionnelle. (...) Et puis j'ai été épaulé à titre personnel, avec mon conjoint, avec ma famille. C'est une organisation importante. Mais le président est aussi quelqu'un qui sait entendre une contrainte perso, ce qui est rare mais qui peut arriver.

3 De l'écart aux règles statutaires

Les règles de mobilité professionnelle sont encadrées par les textes qui régissent les statuts de la FPT, et en particulier celui de ses cadres dirigeants. Mais les pratiques de mobilités et de recrutements, les distances prises vis-à-vis du statut ou du concours montrent tout le jeu qui s'ouvre avec ces règles, qui ne semble nullement protéger complètement le cadre dirigeant contre ce qui est pudiquement nommé « l'incident de parcours ».

a ► Un recrutement qui s'écarte des règles formelles

En parallèle à ces règles statutaires et formelles, les expériences de recrutement relativisent l'image du poste fonctionnel assujéti aux aléas et aux calendriers politiques. Deux caractéristiques méritent d'être examinées de ce point de vue : la temporalité du recrutement d'une part, le rôle des réseaux professionnels et/ou politiques d'autre part.

Pour un nombre important des personnes rencontrées, **le recrutement au poste de DGS n'apparaît pas toujours connecté à l'agenda électoral**. Dans plusieurs cas, le recrutement précède et anticipe à plus ou moins long terme les élections municipales. Il s'agit quelques fois d'un recrutement négocié lors de la campagne municipale avant les élections : ainsi de ce DGS sollicité par le candidat qui considère qu'il va être président et qui énonce la liste des grandes opérations de la mandature (ENTRETIEN N° 3) ; c'est aussi le cas de ce DGS qui est recruté par une personnalité politique de stature nationale, très bien implanté localement, en 2000 soit un an avant les élections municipales, et qui passe à cette occasion un contrat pour « restructurer » l'administration et « l'endettement » et pour lancer la future communauté d'agglomération (ENTRETIEN N° 20) ; c'est aussi le cas de ce DGS recruté lui aussi un an avant les élections municipales (en 2013), après avoir répondu à une annonce dans la *Gazette des communes*, qui considère que l'assise politique du député-maire, par ailleurs président de la communauté d'agglomération, le prémunit contre une alternance (ENTRETIEN N° 4) ; c'est enfin le cas de ce DGS qui est contacté par un ancien collègue en passe de devenir directeur de cabinet du maire, avant des élections qu'il pense gagner (ENTRETIEN N° 29). De ce point de vue, on peut souligner que l'intercommunalité offre en quelques sortes une garantie puisqu'elle permet d'atténuer les effets des éventuelles alternances, comme pour ce DGS qui candidate quelques mois avant les municipales, qui bénéficie d'un recrutement collectif conçu par le président pour survivre à d'hypothétiques changements politiques (ENTRETIEN N° 5).

ENTRETIEN N° 3 : La rencontre du président d'agglomération, qui n'était pas encore président mais qui disait qu'il allait l'être. Cette personne me recontacte, me dit 'j'ai des projets emblématiques, des projets structurants, j'ai 4 grandes opérations, qu'est-ce qu'on fait?'. Et donc j'ai accepté son offre, et je suis rentrée en tant que directrice des grands projets, puis je suis passée DGS au bout d'un an.

ENTRETIEN N° 20 : Puis j'ai été recruté à [la ville par le maire], en 2000. Avec une double mission : restructurer la mairie et la remettre en ordre de marche, parce que la municipalité avait engagé beaucoup de chantiers, elle avait un endettement élevé, et beaucoup de questions d'organisations à régler, notamment dans l'organisation des services, la nécessité de renégocier la dette ; et par ailleurs, je devais porter sur les fonds baptismaux la communauté d'agglomération. La communauté d'agglomération a été mise sur pied simultanément, et 18 mois après elle a été créée.

ENTRETIEN N° 4 : J'avais la conviction que compte-tenu du microcosme local et des équilibres politiques locaux, je m'attendais pas à ce qu'il y ait des bouleversements majeurs. [Le sénateur maire] est quelqu'un qui a une présence forte sur ce territoire. C'est un élu assez typique, il a des convictions bien accrochées politiquement parlant, mais en même temps, il a l'art et la manière... je dirais de réussir à fabriquer du consensus, du compromis, entre les élus, les communes très diverses, parfois très opposées. Un territoire, 160 000 hab., il y a que 4 communes qui ont plus de 10 000 hab., et beaucoup de communes rurales. Donc quand je suis arrivé pour le rencontrer, je me suis pas posé la question de savoir si dans un an et demi j'allais être confrontée de nouveau un problème de mobilité forcée.

ENTRETIEN N° 29 : Comment se passe votre arrivée [ici] ? - D'un des réseaux professionnels. Le dircab était un étudiant à l'époque, et j'avais donné des cours il y a 10-15 ans. Après on s'est perdu de vue. Quand il était en passe de gagner la mairie, il m'avait dit 'Je vais être le futur dircab, si tout va bien, et je voudrais que tu sois le futur le DG'. J'avais pris ça en rigolant, et puis ils ont gagné. Et le projet était cohérent.

ENTRETIEN N° 5 : Là il faut faire une petite parenthèse sur les conditions dans lesquelles j'ai été recruté [à la communauté]. Ça a été un peu rocknroll, si je puis dire. Mais ça j'ai pas su moi. Alors le jury, le président, 4 VP, plus le cabinet de chasseurs de têtes. Et le président m'avait dit 'on a voulu ce jury élargi parce que je serai pas président, on est 3 mois avant les élections municipales...' Fallait une certaine dose d'inconscience, tout le monde m'a dit 'mais t'es sûr là?'. Et puis le président m'avait dit 'même si je suis pas président, ça a été un recrutement collectif'. Par contre il y avait une chance que [la ville bascule] (...) Donc après l'élection, j'ai demandé RV au maire [de la ville centre] et à [son premier adjoint], en disant 'qu'est-ce que je fais?'. Et là ils m'ont dit 'ah mais il y a aucun débat, vous restez!'.

De façon corollaire à ces recrutements qui anticipent sur les élections, on constate que **nombre de recrutements au poste de DGS sont le fruit de promotions internes qui sont en partie indépendantes des élections**. C'est le cas par exemple de cet agent qui arrive en 2006 sur un poste de DGA, en anticipant d'ores et déjà le départ du DGS d'alors qu'il souhaite remplacer, une stratégie qui semble menacée par un changement de président en 2010 mais qui aboutira finalement cette même année (ENTRETIEN N° 31). C'est également le cas de ce DGS recruté trois ans avant les municipales, en 2011, et se retrouve en face à face avec le président et le DGS, dont le départ à la retraite est annoncé et présenté comme une motivation supplémentaire pour le poste (ENTRETIEN N° 30). De manière générale, cet accès aux fonctions de DGS par voie de promotion interne est le lot de nombreux agents qui (on l'a expliqué plus haut) ont participé activement à la construction de la communauté qu'ils dirigent aujourd'hui depuis plusieurs mandatures.

ENTRETIEN N° 31 : Je suis arrivé à [la communauté] fin 2006 pour être DGA Ressources, et le Président m'avait demandé de porter un regard important sur les finances ; en 2008 il me nomme DGA. Et en 2010, nouveau président. Et là je ne savais pas ce qui allait se passer. Il m'a proposé le poste, il y avait plusieurs candidats. (...) Ce n'était pas forcément le choix le plus facile, parce que ce n'est pas évident de diriger des gens qui étaient des anciens collègues, donc il faut être assez clair dans le discours. J'ai commencé à y penser quand j'ai été nommé DGA services, je me suis dit (...) « à terme, a priori je prendrai la suite ». Ensuite, lorsque le poste s'est libéré j'ai fait

savoir au nouveau président que j'étais à sa disposition, et il m'a proposé le poste. Et d'ailleurs, c'est amusant parce que une semaine après, le DG de la région m'avait proposé un poste de DGA à la région.

ENTRETIEN N° 30 : C'était dans le topo du recruteur. Un territoire certes bloqué, et en interne une possibilité dans les trois ans d'être un candidat possible et potentiel à la succession de la directrice. C'était pas décisif mais c'était un élément affiché. Ça impliquait de bien collaborer avec la directrice, et d'avoir gagné la confiance du président.

Un deuxième élément lié au recrutement concerne son formalisme, **un formalisme qui prend deux formes très contrastées. La première modalité est marquée par l'informalité, l'importance des réseaux professionnels et/ou politiques et le caractère peu formalisé du recrutement, qui s'achève souvent par un tête à tête avec le président.** C'est le cas de ce DGS qui indique comment son recrutement a été « habillé en procédure », alors qu'il s'est principalement déroulé avec le président, autour d'un café puis d'une bière, ce qui fait d'après lui un cadre plus autonome, plus libre, dès lors qu'on est venu le chercher (ENTRETIEN N° 29). C'est aussi le cas de ce DGS qui reconnaît l'importance de ses réseaux politiques et valide le caractère discrétionnaire de son recrutement ce qui le rend « révocable » à tout moment (ENTRETIEN N° 31). C'est encore le cas de DGS qui s'appuie sur des réseaux professionnels régionaux et obtient un entretien de recrutement qui se déroule de manière « très humaine », avec le président et le DGS qui s'apprête à quitter son poste, et dont le souvenir de l'entretien est aussi qu'il fut très informel (ENTRETIEN N° 30).

ENTRETIEN N° 29 : La DG de la ville voulait me recruter, moi je voulais pas, parce que j'étais sur mon projet. Et à un moment, la négo, elle a duré 2 minutes. (...) Un coup de fil, autour d'un café ensuite, et autour d'une bonne bière avec le président, et ensuite on habille la décision et le recrutement. Quand vous êtes dans un esprit d'ouverture, à un moment il y a une rencontre. Vous aimez. Le fait d'être ouvert. Moi j'ai jamais postulé. J'ai toujours contact lié par rapport à un réseau, un repérage. Aimer, oui, c'est le mot. » (ENTRETIEN N° 29).

ENTRETIEN N° 31 : Je ne sais pas, il y a plusieurs choses qui pourraient l'expliquer, d'abord un DGS n'est pas coupé de la sphère politique, il est quand même à la charnière, donc il y a une proximité politique avec le président. Il y a une proximité humaine également, une complicité avec la personne, qui se met en place ou non... (...) De toutes façons c'est complètement abstrait, car quand on occupe un poste de DG, par définition on est recruté de manière discrétionnaire par le président ou le maire et on est révocable immédiatement.

ENTRETIEN N° 30 : Concrètement, c'était de manière très humaine. Le président m'a dit 'Vous êtes de [Lille] ?'. 'Oui, mais ma femme est originaire d'un bled à côté de [Roubaix], et sa maman y habite, et ma maman est dans une maison de retraite pas très loin'. Le président concluait 'c'est parfait on aura un pur [flamand] !'. Et il se trouve que je suis [Arras], même si j'habitais [Lille]. Alors j'ai répondu 'Je suis pas [flamand] mais je suis [picard]'. Et là la présidente de dire : 'un [picard] ! comme moi !'. Ce qui est certain c'est qu'entre deux candidats, un qui vient de [Marseille] et un autre qui va [parler chtimi] et parler [de bières] ou de je ne sais quelle connerie, et à un poste de DGS, comme [celui-là], le gars ça m'étonnerait qu'il vienne de Marseille. Il y a un atavisme.

A l'opposé de ce schéma, informel et personnalisé, se dégage **une autre modalité de recrutement très différente marquée, au contraire, par la collégialité, le formalisme, l'incertitude et l'absence de réseaux préexistants, le recours à un cabinet national (en raison par exemple d'un premier poste dans une communauté, d'une mobilité géographique).** Ainsi ce fonctionnaire ayant travaillé dans des municipalités et des structures paramunicipales cherche un poste dans la région, deux ans avant les municipales, du fait d'un désaccord avec le maire ; il candidate sur plusieurs postes, intègre un processus de recrutement formel sur l'agglomération après avoir fait acte de candidature spontanée, sans pouvoir s'appuyer sur ses « réseaux », dans un climat particulier lié au départ du président, et il est finalement recruté à l'issue d'un processus long, après un entretien avec président, DGS et dircab (ENTRETIEN N° 16). C'est aussi le

cas de cet administrateur, ayant fait sa carrière d'autres collectivités que les EPCI, qui candidate quelques mois avant les municipales dans une région éloignée, en passant par un cabinet auprès duquel il s'assure que son profil ne pose pas de problème « politique » (ayant travaillé pour des collectivités d'un autre bord), et se retrouve en entretien avec le président, 4 VP, un consultant, et dans l'incertitude de pouvoir conserver son poste après les élections (ENTRETIEN N° 5). C'est aussi le cas de cet ancien dircab devenu DGA, qui candidate au poste de DGS en trouvant l'offre dans la *Gazette des communes*, loin de son domicile, et subit plusieurs tours de sélections, jusqu'à un entretien avec le président et 6 VP, un entretien qu'il prépare pour démontrer sa connaissance du territoire (ENTRETIEN N° 14). C'est encore le cas de cet administrateur, venant du conseil régional d'une autre région, qui candidate suite à la lecture de la Gazette des communes, passe un entretien où il est surpris par la dimension peu politisée de l'intercommunalité (ENTRETIEN N° 28). C'est enfin le cas de ce contractuel, habitué aux recrutements personnalisés dans ses postes précédents (hors des communautés), et qui subit un processus de recrutement beaucoup plus formalisé, avec un cabinet de la place parisienne, plusieurs tours de sélection et des entretiens collectifs, avant d'être finalement recruté (ENTRETIEN N° 11).

ENTRETIEN N° 16: Ensuite ils ont confié le recrutement à un cabinet. Un cabinet parisien. Et moi j'ai postulé juste dans l'intervalle, directement auprès de l'agglomération et ensuite j'ai intégré le processus de recrutement avec le cabinet. (...) Recruté par le président. Ça me semble logique, c'était le président, le dircab et le DGS. Il y a un certain cloisonnement, mais il faut que ce soit perméable, et ça me semble assez juste que ce soit le choix du président. (...) Anticiper dans ma situation perso c'était compliqué. J'ai été nommé en septembre 2012, dans un schéma un peu particulier : le maire précédent a arrêté en cours de mandat et c'est son premier adjoint qui est arrivé en 2012. Et moi dans la foulée, il m'a pris comme DGS, sachant qu'on était pas dans un schéma de réseaux parce que moi je le connaissais pas. Je l'avais vu 3 fois. Ça s'est fait pour des raisons techniques, mais pas pour des raisons interpersonnelles ou pour des raisons de réseaux politiques. Ici c'est pareil. J'avais pas de réseaux politiques.

ENTRETIEN N° 5: Alors le jury, le président, 4 VP, plus le cabinet de chasseurs de têtes. Et le président m'avait dit 'on a voulu ce jury élargi parce que je serai pas président, on est 3 mois avant les élections municipales... Fallait une certaine dose d'inconscience, tout le monde m'a dit « mais t'es sûr là ? ». Et puis le président m'avait dit 'même si je suis pas président, ça a été un recrutement collectif'. Par contre il y avait une chance que [la ville change de bord]... Alors j'ai fait un pari là, c'était assez amusant parce que quand le [cabinet de recrutement], je les ai eus au téléphone, je leur ai dit 'vous avez bien mesuré que je viens d'un département [d'un autre bord] ?'. Alors modéré certes. Hasard de la carrière, parce que j'avais jamais été encarté, et il se trouve que j'ai toujours travaillé pour un département [d'un bord], et là, on me propose un poste dans une interco clairement [de l'autre bord]. Et là ils me disent, 'non, je vais quand même me renseigner, et non ça pose pas de problème'. Un si ils me recrutent, c'est qu'ils font le choix. Si [la ville centre bascule], avec mon pedigree derrière je pourrai toujours me prévaloir que c'est pas l'étiquette politique, et puis ça fera deux mois que je serai à l'agglomération. Enfin ceci dit, ça c'est ce qu'on se dit avant et au moment des élections j'étais pas tout à fait à l'aise, et j'avais quand même, pour être tout à fait franc, recontacté [le cabinet] et d'autres cabinets que je connaissais, en disant 'il y aura peut-être dans deux mois à me rechercher quelque chose'. Donc j'ai passé 15 jours 3 semaines pas très confortables...

ENTRETIEN N° 14: Offre dans la gazette. J'étais le seul contractuel. 20 à 25 candidatures. 7 présélectionnés. J'étais le seul contractuel et les autres étaient administrateurs. L'entretien a eu lieu en mairie d'Hazeubrouck, avec le président et les 6 VP. « J'avais rien à perdre, j'avais mon poste, il y avait pas d'urgence. Je m'étais renseigné sur le territoire. J'ai senti que c'était un territoire qui avait des atouts aussi, sa localisation géographique, son positionnement entre la métropole lilloise et Dunkerque. Quelque chose à imaginer dans ce... pas le ventre mou, mais le pays intérieur. J'avais bossé tout ça pour montrer aussi que moi je croyais à ce territoire. Et j'ai vraiment senti chez le président et un des vice-présidents, une volonté de capter cette chance qui leur était donnée. Et ça s'est très très bien passé. Le suivant qui venait de loin était en retard, ce qui a rallongé l'entretien d'une demi-heure.

ENTRETIEN N° 28 : Pas de cabinet de recrutement. La Gazette. 93 000 hab. c'est intéressant. (...) Entretien avec le président et les deux VP. Le président plutôt... il est apolitique mais apolitique de droite quand même, puisqu'il est suppléant du député UMP. Un VP qui est vraiment société civile, et un VP qui est socialiste. Donc je me suis dit 'tiens c'est intéressant', la dimension politique, elle est pas prégnante. - ça vous a surpris ? - ah oui. J'avais jamais vu ça moi...

ENTRETIEN N° 11 : La mobilité, c'était un cabinet de recrutement : [un grand cabinet parisien, avec son responsable], qui avait la mission de recruter un DGS et deux DGA. Et on m'a retenu. Il y a eu les tests de personnalité classiques, ensuite un RV seul avec le consultant, et deux entretiens avec un jury : Président, le VP chargé du monde rural, et le VP chargé du personnel. Un premier entretien où on était 5 et un second où on était 2.

b ► Les points de vue variés et distants sur le statut et les concours

Le poste de DGS (ainsi que celui de DGA) est généralement occupé sur emploi fonctionnel : cela signifie que l'élu peut se séparer de son collaborateur plus facilement, en contrepartie de quoi l'agent dispose d'avantages spécifiques liés à sa fonction (régime indemnitaire spécifique, avantages en nature liés à la fonction tels que voiture de fonction, logement de fonction, frais de représentation). Les agents qui occupent ce poste peuvent être fonctionnaires titulaires détachés sur emploi fonctionnel (en fonction de la population et de leur grade), ou contractuels embauchés sur emploi direct (autorisés par l'article 47 de la loi de 1984). Dans le premier cas, la possibilité de détachement est liée au grade du fonctionnaire, auquel correspondent des strates démographiques des organisations concernées⁵. Cette contrainte peut être contournée en recourant pour un fonctionnaire à la solution contractuelle en se mettant en congés de la FPT. Ce contournement a un prix, dès lors que le statut de contractuel est plus fragile encore que celui du détachement : la décharge de fonction, une fois mis fin au contrat, est plus courte ; le fonctionnaire doit revenir dans sa collectivité d'origine (sur un poste à définir) ou est mis à disposition du centre de gestion pour trouver un autre poste. Par conséquent, **si l'emploi fonctionnel est formellement marqué par une précarité dans le temps (le président de l'exécutif peut y mettre fin à tout moment), s'y ajoute dans le cas du contractuel une fragilité liée à l'incertitude professionnelle à l'issue du contrat**. La forme spécifique prise par cette précarité selon les individus explique très largement les rapports différenciés à la FPT, c'est-à-dire concrètement aux statuts et aux concours. De ce point de vue, quatre catégories se dégagent.

Une première catégorie se compose des DGS contractuels qui, soit parce qu'ils sont nouvellement arrivés dans la fonction de DGS, soit parce que leur progression de carrière n'a jamais été entravée, entretiennent un rapport sinon critique, à tout le moins distancié, sur le statut de fonctionnaire et n'envisagent donc aucunement de passer un concours. C'est le cas de ce DGS issu du privé, recruté sur contrat lors des dernières municipales, qui n'envisage pas de passer le concours, car il considère que cela n'a aucune utilité (ENTRETIEN N° 3). C'est aussi le cas de ce DGS, ancien assistant parlementaire et ancien directeur de cabinet, qui vient d'être recruté dans un autre territoire, qui s'estime plutôt très fier d'avoir été recruté sans être administrateur alors que d'autres candidats l'étaient (ENTRETIEN N° 14). C'est aussi le cas de DGS qui apparaissent plus expérimentés, par exemple ce DGS qui a occupé plusieurs postes contractuels dans des établissements publics, qui a développé en parallèle une activité de conseil et revendique donc, à côté de sa liberté et de son autonomie, la possibilité d'exercer demain dans le secteur privé (ENTRETIEN N° 29). Plusieurs ont occupé plusieurs postes de contractuels dans différentes collectivités, fait un rapide passage par le privé, connu une grande mobilité géographique : l'un estime que son avenir professionnel est plus lié à ses réseaux politiques qu'au concours, qu'il ne souhaite pas être « tranquille pendant 40 ans », il pointe le risque d'être fonctionnaire et « placardisé » (ENTRETIEN N° 31) ; l'autre stigmatise les logiques de carrière, d'avancement, des préoccupations qui ne sont pas les siennes, et par ailleurs considère que la préparation d'un concours suppose une disponibilité que ne lui laisse pas son travail, une manière de critiquer indirectement ceux qui ont le temps de passer les concours (ENTRETIEN N° 12).

5. Par exemple, un cadre A pourra exercer la fonction de DGS dans une commune de 2 000 à 10 000 hab. ; un attaché principal dans une commune de 2 000 à 40 000 hab. ; un directeur territorial dans une commune de 10 000 à 80 000 hab. ; un administrateur au-delà de 40 000 hab.

ENTRETIEN N° 3 : [Je l'interroge sur la sécurité de l'emploi] - Le statut de contractuel n'est pas spécialement sécurisé. Etre fonctionnaire ou pas, ça ne change rien.- Comptez-vous passer le concours d'administrateur ?- Administrateur?... Non, je n'ai pas cette volonté.

ENTRETIEN N° 14 : En fait je suis le nez le guidon depuis que je suis arrivé, donc j'ai pas eu le temps de grenouiller dans le sérail des DG administrateurs. Moi je pars du principe que je suis assez fier d'avoir eu ce poste alors que les autres prétendants étaient des administrateurs (rires). Les agents ici l'ont bien compris. Il y a des personnes qui sont attachés, attachés principaux, des directeurs, en fait c'est un contractuel qui coiffe. Il y a pas de ressentiment par rapport à ça. Et j'ai eu un deuxième entretien, par Skype, où étaient présents le président, les vice-présidents et les cadres. Et il y avait les trois finalistes. Et les cadres m'ont dit après, 'quand on a vu les deux autres, on s'est dit c'est pas possible'.

ENTRETIEN N° 29 : Ce métier-là, que je fais, je peux être dirigeant demain d'une PME. Pour moi il y a pas de privé/public. Je produis des entités marchandes, ou non marchandes, mais dans tous les cas je suis dans un système de production. Que je produise des oranges ou de la vie scolaire, je suis dans un système qui va produire. La différence c'est que du langage. Moi je demande juste une chose. Je leur dis 'je suis un décideur, donc si j'ai pas une zone de respiration importante, je partirai'. C'est vital.

ENTRETIEN N° 31 : Je n'ai jamais raisonné dans une logique de carrière, je ne me suis jamais dit « je vais passer un concours administratif parce que je serai tranquille pendant 40 ans à être fonctionnaire » ! J'ai fait du consulting, j'en referai peut-être demain, j'ai travaillé dans une administration publique en tant que contractuel, dans une ville, un agglomération, une région... voilà, je ne suis pas dans une logique de déroulement de carrière. De toutes façons c'est complètement abstrait, car quand on occupe un poste de DG, par définition on est recruté de manière discrétionnaire par le président ou le maire et on est révocable immédiatement. A un moment donné, si on est mis à l'écart on est toujours le même homme dans un bureau avec rien à faire ! À la limite au début j'y pensais, mais il faut bien voir qu'il y a 20 ans, l'INET n'existait pas, et il y avait un cursus d'administrateur extrêmement fermé, ça s'est développé très récemment.

ENTRETIEN N° 12 : Un peu, je me soucie moins des évolutions statutaires, de mon grade, de mon indice... Je suis pas dans la même trajectoire que certains de mes collègues, je n'ai pas forcément toujours les mêmes préoccupations. Ça a été un choix, je n'ai jamais eu le moindre travail qui m'aurait laissé le temps de préparer des concours. Je bosse à un volume horaire qui est même indécent, dans tous les postes que j'ai occupés, je ne sais pas ce que veut dire rentrer avant 21h ! Je travaillais le WE, le soir...

Une deuxième catégorie se compose des contractuels qui ont connu ce que les DGS nomment entre eux et avec pudeur (et une certaine forme de tabou) des « accidents de parcours », c'est-à-dire des évictions d'un précédent poste pour des raisons qui peuvent être liées aux rapports avec le politique, ou encore à des enjeux statutaires. Dans ces différents cas, c'est cette expérience singulière qui marque les points de vue sur le statut. Par exemple, ce DGS très mobile géographiquement a toujours évolué dans un cadre contractuel sans que cela ne pose jamais problème, en bénéficiant notamment d'un flou juridique et/ou d'une tolérance dans le contrôle de légalité. Suite à son éviction aux dernières municipales, et suite à plusieurs candidatures infructueuses, il admet que son statut de contractuel est un obstacle, sans pour autant envisager de passer le concours d'administrateur (ENTRETIEN N° 11). Un autre exemple est celui de ce contractuel qui a été obligé de quitter son poste précédent en raison d'un problème de seuil démographique (inférieur à 80 000 hab.). Quand bien même il occupe aujourd'hui encore un poste d'encadrement, il considère que son statut est un handicap dans les possibilités d'évolution et de promotion, et critique la rigidité de contraintes statutaires qui entravent la mixité des profils ; il reconnaît dans le même temps que le concours n'a jamais constitué une alternative valable, eu égard aux contraintes associées avant et après, un bien grand sacrifice pour apprendre à faire ce qu'il fait déjà (ENTRETIEN N° 30).

ENTRETIEN N° 11 : Moi ça s'est toujours bien passé. On n'avait pas d'assimilation à des seuils démographiques. Donc on avait des collègues administrateurs. La règle, c'est qu'il y a trois critères cumulatifs : la taille de la collectivité, le nombre de personnes et le budget. Donc là il y a un flou : moi, dans le [syndicat mixte], le département était membre et il faisait plus de 100 000 habitants. Après, c'est une appréciation. Donc oui, je suis contractuel, et dans les [syndicats mixtes], on faisait peu de cas des aspects statutaires. A priori, ça posait peu problème, sauf dans certains départements où c'était le dada du préfet ou du responsable du contrôle de légalité. (...) Mais j'ai été confronté, là où je postulais, plusieurs fois, mon statut gênait. A [ville moyenne], par exemple, ils savaient pas comment faire pour me recruter. Après c'est possible, il faut qu'il s'arrange avec son contrôle de légalité, etc. Mais il peut le faire. Là, j'ai eu trois ou quatre candidatures où mon statut de non fonctionnaire a posé problème. Y compris dans des collectivités de plus de 80 000 habitants. Alors que c'est bien, un contractuel, on peut le virer comme on veut !

ENTRETIEN N° 30 : Une des difficultés, c'est que n'ayant pas passé les concours, je suis encore aujourd'hui contractuel. Donc ça limite, ça rigidifie les possibilités d'évolution et de promotion. (...) Donc sur cette question-là, il y a une lourdeur dans le statut, mais elle est préjudiciable car elle freine la mixité des dirigeants. Dans des structures où la conduite de projets et la conduite du changement sont au cœur du quotidien, je trouve assez intéressant d'avoir des profils divers et variés. L'intérêt aussi, c'est d'avoir des gens qui ont connu le changement dans le secteur privé, dans les conditions du secteur privé. Et surtout ceux qui viennent dans le SP, ils y viennent pour retrouver des valeurs professionnelles qui les motivent. C'est des éléments moteurs dans les moments qu'on traverse aujourd'hui : mutualisation, loi notre, maptam et compagnie. Le contractuel est de plus en plus remis en question. (...) A l'époque, il y avait que l'INET à Strasbourg. Moi, à [une quarantaine d'années], un tel cursus de préparation au concours et de formation, c'était inenvisageable. Aller de 8h à 10h à Science Po pour faire un an de prépa pour ensuite partir pendant des mois et des mois à Strasbourg, avec l'aléa de louper le concours, avec l'aléa de galérer pour trouver un poste... Et surtout, avec la sensation de faire tout ça pour justifier de faire un travail que je faisais déjà auparavant. Depuis on peut faire le même cursus à [proximité]. Mais maintenant à [plus de 45 ans], 3 enfants, une femme, c'est inenvisageable tout cela. (...) A moins d'un concours avec une valorisation des acquis importante, je me vois pas partir à perpète pour apprendre à faire ce que je sais déjà faire, management et animation des services.

Une troisième catégorie est composée par des fonctionnaires qui n'ont pas le grade d'administrateur et sont obligés, pour être recrutés DGS, d'accepter le statut de contractuel. Ces agents, obligés de renoncer provisoirement et partiellement aux sécurités associées au statut de fonctionnaire (même si cela procure d'autres avantages), portent un jugement très critique sur le statut, notamment sur les critères démographiques et sur le concours. Cet attaché principal en fin de carrière, qui par ailleurs a connu quelques années auparavant une éviction au moment des élections, est aujourd'hui obligé de quitter son statut de fonctionnaire pour diriger une agglo comme contractuel, et il considère que le concours d'administrateur est « inique », notamment par comparaison avec les règles de progression dans la filière technique (ENTRETIEN N° 4). De même, cet autre attaché principal, après avoir occupé plusieurs postes de direction dans de grandes communes, se retrouve DGS contractuel d'une communauté d'agglomération, par application de critères démographiques qu'il trouve complètement impertinents vis-à-vis d'un autre critère, selon lui beaucoup plus justifié, le nombre d'agents (ENTRETIEN N° 16).

ENTRETIEN N° 4 : Non je suis pas administrateur. D'abord parce que probablement vous connaissez les règles : aujourd'hui le paradoxe c'est que quand vous êtes dans une filière administrative pour être administrateur vous devez passer le concours. Quand vous êtes en filière technique, vous pouvez être ingénieur en chef, simplement, dans un déroulé temporel. Bon moi j'ai jamais eu le temps de passer le concours, et puis ça m'intéressait pas. J'avais pas envie de... je trouvais ça complètement inique, inadéquat. Par exemple, là je suis redevenu contractuel du droit public. J'ai demandé une mise à disposition, pour être nommé sur un poste qui est normalement attribué à un niveau administrateur, c'est-à-dire un poste 150 000 hab. à 300 000. Donc j'ai dû quitter provisoirement mon statut de fonctionnaire territorial pour être contractuel de droit public, en 3 ans renouvelables. Donc si il y avait encore ce qu'on appelle pudiquement un incident de carrière, je vais pas revenir à Dieppe, donc je serais géré par le centre de gestion. Mais bon, ça

m'a jamais préoccupé. Et en même temps, j'ai eu certainement des belles opportunités que j'ai réussi à saisir, mais ça a jamais été vraiment un souci particulier pour évoluer dans mes fonctions et découvrir de nouveaux horizons.

ENTRETIEN N° 16 : En 2012, je suis DGS de la ville de Roubaix, c'est 100 000 habitants. Mais là je suis qu'attaché principal donc j'ai repris une dispo, et j'ai pris le poste de DGS comme contractuel, sur la base de l'article 47. (...) Il y a une question de correspondance et du grade et de la fonction. Sur ces strates là on peut pas être attaché principal et DGS, c'est pas possible. Déjà au CCAS de Roubaix, j'étais sur emploi fonctionnel, mais là comme c'était considéré 20 000 à 40 000, c'était possible pour un attaché. Alors que Roubaix c'est 100 000. Donc il y a une progression démographique, mais Roubaix c'est 2 000 agents... Le critère administratif c'est la strate de population. Entre le CCAS de Roubaix qui est considéré comme 20 000 habitants, où il y a 500 agent, mais sur une thématique particulière, et parfois une ville de 50 000 ou 60 000 habitants, où il y a à peu près autant d'agents, une ville de 100 000 habitants avec 2 000 agents, et une agglomération ici qui fait 125 000 habitants et comptant 300 agents, qui fait moins que les deux autres... et pourtant en termes de grades c'est pas du tout la même chose. Je pense que ça change les métiers, de gérer beaucoup d'agents et des équipes réduites.

Pour finir, le concours n'est pas seulement critiqué par ceux que l'absence de concours met en défaut : ceux qui ne l'ont pas passé, qui ne sont pas fonctionnaires ; ceux qui sont attachés et doivent accepter un statut de contractuel pour être DGS d'un EPCI de grande taille, faute d'être administrateur. **Plus surprenantes sont les critiques du concours qui viennent d'agents ayant un grade d'administrateur, et n'ayant donc pas été entravés par le statut pour accéder à leur poste.** Dans ce cas particulier, les critiques viennent plutôt de ceux qui ont réussi le concours interne, et mettent en avant le clivage entre administrateurs en fonction des voies d'accès. Ainsi, un administrateur nommé par la promotion interne, ce qui lui a permis d'occuper un poste de DGS ville/agglomération, considère que les administrateurs recrutés par concours externe ne sont pas directement opérationnels pour régler les problèmes de management, n'est pas une fin en soi, qu'il faut distinguer les internes peu expérimentés des externes qui ont une expérience indispensable, et que le concours pose en outre des problèmes pratiques discriminants vis-à-vis des femmes (ENTRETIEN N° 19). Dans le même ordre d'idée, ce DGS proche de la retraite, nommé administrateur par promotion interne, considère centrale l'expérience acquise, en l'occurrence la constitution d'un réseau professionnel, ce qui le conduit à critiquer le concours comme modalité exclusive de nomination sur un poste de direction (ENTRETIEN N° 24). Enfin, ce fonctionnaire de carrière devenu administrateur par concours interne, aujourd'hui détaché sur son poste de DGS d'une communauté, regrette que les carrières des internes et des externes ne soient pas équivalentes, considérant presque qu'il aurait eu un déroulement de carrière plus simple dans la territoriale s'il avait intégré l'ENA, où règne un esprit de corps qui n'existe pas chez les administrateurs (ENTRETIEN N° 28).

ENTRETIEN N° 19 : A côté de ça, j'ai vu des administrateurs sortis de l'INET pas du tout opérationnels et être mis sur des postes où ils se mettaient en danger. Moi je veux pas brûler les étapes. Le management de l'équipe suppose une expérience du terrain, il y a quelque chose qui s'apprend et qui se forme au contact des équipes. Des jeunes administrateurs peuvent créer de la souffrance, et je crois aux effets de cette progression. Et on peut être le plus intelligent du monde, les équipes vous les ferez pas avancer si vous avez pas ces capacités reconnues. Ce qui fait avancer les gens, c'est la reconnaissance, et elle peut pas être que financière chez nous. Donc il faut pas qu'on tombe dans ce système où on autorisera plus que les personnes qui ont passé concours à devenir administrateur. (...) Le concours d'administrateur, vous quittez votre chez vous pendant un an et demi : c'est très problématique, pour les femmes, et pour un certain nombre d'hommes aussi.

ENTRETIEN N° 24 : Mais on ne peut pas imaginer que du seul fait d'un concours on puisse exercer ces fonctions si l'on n'a pas consacré de l'énergie à construire un réseau, et être identifié comme étant un collaborateur proche de l'exécutif, et à un moment donné ces professionnels là ont plus de chances de pouvoir challenger un poste de DGS.

ENTRETIEN N° 28 : Je me dis que l'ENA c'est pas si bien, parce qu'on pouvait se retrouver sur des postes pas très ragoutants : on peut se retrouver administrateur de la ville de Paris ; j'ai un copain qui a fait l'ENA, il se retrouve dans la gestion de maîtres nageurs, etc. Mais là où j'ai

fait une erreur, je me suis rendu compte après que c'était peut-être un meilleur moyen de faire carrière dans la FPT (rires). Donc je passe administrateur, et en même temps attaché. (...) J'arrive sur le marché du travail, 2001-2002, on me dit 'Monsieur, vous êtes un homme de ressources humaines'. La formation est absolument pas valorisée, absolument pas reconnue, et quoiqu'on en dise, concours généraliste, j'ai fait des RH, je reste en RH. Et ce que je vous dis, c'est que mon expérience uniquement : tous les internes qui souhaitaient changer (...), les 3/4 internes qui avaient fait du social se retrouvaient dans le social. Difficulté à changer de braquet. Cette différence se trouve importante avec l'État ou l'hôpital, où ce qui domine c'est le corps. L'administrateur n'a pas encore, je ne sais pas s'il l'aura un jour d'ailleurs, conscience d'être un corps. C'est une somme d'individualités. (...) L'INET c'est de la légitimation : j'ai un copain qui avait été dircab de conseil général, l'autre qui était diréco d'une grosse aggro, un autre qui était directeur juridique dans un conseil général... Tous des gens qui étaient déjà sur des postes : soit ils régularisaient leur situation s'ils étaient contractuels, soit ils passaient le concours.

C ► Le tabou de « l'incident de parcours »

Si elle est par définition associée au poste fonctionnel, **l'éviction suite à une alternance ou un changement politique est en pratique assez rare (en tout cas chez les DGS rencontrés), et elle est rétrospectivement vécue comme un traumatisme, si bien que ce qui est pudiquement nommé « incident de parcours » par les DGS prend souvent la forme d'un tabou, à tout le moins d'un moment difficile** : l'épisode n'est pas facilement raconté en entretien et, lorsqu'il l'est, c'est avec des mots lourds, des hésitations, parfois un peu de violence verbale. Dans tous les cas, l'histoire ne se déroule jamais de manière consensuelle et linéaire. Ainsi, cet attaché monte la structure intercommunale locale, la transforme en communauté, et se retrouve évincé par le nouveau président issu des municipales de 2008 qui pourtant appartenait pourtant à la majorité sortante, ce qu'il se remémore comme un moment « douloureux », et ce qui l'a conduit à quitter temporairement le monde des collectivités locales où il avait fait toute sa carrière (ENTRETIEN N° 4). De même ce contractuel, recruté DGS dans une communauté d'agglomération suite à une alternance en 2008, se trouve évincé 6 ans plus tard suite à une nouvelle alternance et à l'arrivée d'un jeune président, dans des conditions très peu claires et finalement tendues, en apprenant la nouvelle par la bouche d'autres personnes, sans être défendu par les VP sortants, et avec quelques menaces de « faute professionnelle » (ENTRETIEN N° 11). Un autre agent, administrateur, se remémore la période qui a suivi les dernières municipales de 2014 et les relations exécrables avec le DGS de la ville centre, notamment dans la perspective de la mutualisation, dans une incertitude que le président se refuse à lever, jusqu'à apprendre que le DGS de la ville lui a été préféré (ENTRETIEN N° 19). Les traces laissées par ces épisodes difficiles dépendent évidemment des conditions dans lesquelles se déroulent l'éviction (sentiment d'être trahi par d'anciennes relations de travail, manque de rapidité des choix et de clarté des justifications), mais aussi de la capacité à dérouler sa carrière après un tel événement.

ENTRETIEN N° 4 : Et voilà, dans la foulée, en 2000, j'ai participé à la transformation de cette communauté de communes en agglomération. Et j'ai quitté cette agglomération en 2008 suite à une alternance politique au niveau de la présidence. Moment douloureux. Ayant été à l'origine de cet outil, ça a été un peu compliqué. Ça, c'est des choses qui arrivent. Ensuite, je suis allé presque 3 ans pour monter un projet de regroupement de médecine du travail, dans le secteur privé, [dans un grand syndicat]. (...) Travailler avec [des acteurs médicaux] c'est très compliqué, et au niveau des organisations patronales, il y avait eu beaucoup de difficultés à organiser ce rapprochement des services. Même si ça m'a permis de prendre du recul par rapport à cette mise à l'écart, en 2008, qui a été douloureusement ressentie. Par un élu qui était dans l'équipe majoritaire du premier mandat. Donc il fallait que je prenne du recul, donc c'est pour ça que j'ai accepté [ce poste-là]. Et j'avais hâte de retrouver le monde des CT.

ENTRETIEN N° 11 : Moi il m'avait toujours dit 'je sais pas'. Alors je l'ai pas mal aidé pour la gouvernance, pour pas faire d'erreurs de casting, pour pas oublier certaines choses. Par exemple, la nécessité de présider le syndicat des déchets. Mes conseils ont été utiles, je l'ai alerté sur un certain nombre de choses. Au départ, il m'a dit qu'il savait pas, ensuite qu'il avait rien contre moi. Mais après, juste après avoir recruté le DGS ville, il a aussi recruté un DGS aggro. Ce que j'ai appris auprès de ses adjoints actuels, c'est qu'il avait décidé de me remplacer dès le début. Pourtant, je faisais assez consensus localement. Mais aucun des élus et des maires ne sont

montés au créneau. Sur les VP, hors [ville centre], qui étaient des nouveaux, il y a en a 2 seulement qui ont dit que c'était une connerie d'arrêter cette collaboration. Il a fait les choses proprement, correctement. Il a commencé vouloir introduire la notion de faute professionnelle : alors je lui ai expliqué que ça allait très mal se passer et que quand on est sur emploi fonctionnel, il y a même pas besoin de ça. Après ça s'est fait proprement. J'ai pas été jeté du jour au lendemain.

ENTRETIEN N° 19 : Pendant la campagne municipale, mon collègue faisait du rentre-dedans : 't'es mort, c'est pas toi le patron, c'est moi', ce genre de trucs agréables. Alors je suis allé voir le président, et je lui ai dit 'il faut prendre position'. Et il était très embêté, parce que j'avais fait le travail, il avait rien à me reprocher. Alors il m'a répondu 'je vais te dire, je vais en parler avec le bureau de l'agglo'. Mais il a rien fait, et un jour il m'a reçu, et il m'a dit 'ce sera pas toi ce sera l'autre'. Et je me suis retrouvé dans une décharge de fonction, une situation qui se disait pas comme d'habitude...

2. Le(s) métier(s) de DGS

A d'incessantes reprises, les témoignages du DGS traduisent sa position de « marginal-sécant », soit très concrètement sa position intermédiaire entre la sphère politique et la sphère administrative. S'il est officiellement un fonctionnaire, le DGS se considère de manière beaucoup plus ambivalente. Du fait de cette position notamment, découlent un ensemble de traits communs du métier qui orientent ses missions vers l'encadrement de l'administration et vers le portage des politiques communautaires, mais posent aussi un ensemble de problèmes pratiques à résoudre.

1. Des rapports convergents à l'administration intercommunale

Le rapport à l'administration ne pose pas problème, au sens où il apparaît comme une mission « naturelle » du DGS. Ce rapport prend toutefois des formes différentes et en fonction du niveau de développement et de structuration de l'administration communautaire, les DGS vont insister tour à tour sur la nécessité de la développer, de la réformer ou de la sécuriser.

a ► Développer l'administration

Le rapport avec l'administration et les agents est vécu souvent sur le mode du monopole. Le DGS est vigilant quant à la nécessité de demeurer le « patron », l'unique « patron », de l'administration communautaire. Ceci emporte un ensemble de conséquences sur les relations avec les élus, et en particulier la nécessité de remettre à leur place ceux qui pourraient se sentir l'âme de managers. Pour ce jeune DGS d'une communauté d'agglomération, un contrat implicite le lie au président qui lui laisse carte blanche sur l'administration (« je vous donne les clés du camion »), mais en contrepartie le DGS doit assurer la marche de machine administrative sans heurts, sans faire de vagues, ce que n'avait précisément pas réussi à faire son prédécesseur (ENTRETIEN N° 16). Cette division semble plus problématique avec les élus des petites communes, selon ce DGS qui vient de prendre son poste dans une communauté rurale : selon lui, les élus sont beaucoup plus présents, et s'immiscent dans le fonctionnement des services, leurs demandes régulièrement des comptes, ce qui justifie selon lui un cloisonnement entre élus et services, le temps de l'instruction des dossiers, de sortes que les premiers puissent travailler sereinement (ENTRETIEN N° 28). Selon cet autre DGS d'une grande communauté du milieu, travaillant et ayant travaillé depuis longtemps au contact des élus en milieu urbain, cette pression des élus (« l'ingérence », un terme très édifiant) sur le travail administratif s'est renforcée notamment sur l'encadrement intermédiaire, en raison de leur attention renouvelée sur la gestion, sous l'effet d'une raréfaction de l'argent, ce qui oblige le DGS à assumer un rôle de protection de leurs agents (ENTRETIEN N° 19). Ce DGS ville/agglo considère en d'autres termes que son rôle consiste à traduire administrativement les objectifs énoncés stratégiquement par les élus, en prenant en compte les contraintes financières, un travail de traduction qui lui revient, et à lui seul, et sur lequel il peut le cas échéant informer les élus en charge du personnel (ENTRETIEN N° 29).

ENTRETIEN N° 16 : On est le patron des équipes. C'est rare que les maires vous demandent d'être sur un champ extérieur. Souvent la visée, elle est interne. Dans mon parcours, ça a été on est en difficulté sur des questions de management pour telle ou telle raison, c'est plus ou moins le bazar, ce que je vous demande à vous c'est que ça se passe bien et sereinement. Dans mes différentes expériences, ça a toujours été comme ça. Rarement on va vous dire d'être sur une dimension plus politique. Après on la prend, parce que forcément, ça compte dans les décisions. C'est là où le métier sera différent en fonction des uns ou des autres. Mais souvent la consigne c'est je vous donne les clés du camion en interne, je veux que ça fonctionne bien et je veux pas d'emmerdes. Et ici, où il y a eu un contexte social et humain dramatique... Avec un cadre qui s'est suicidé. Ça s'est fait avec le départ du prédécesseur. (...) Il y a une proposition qui est faite par les services pour la promotion d'un agent. Et puis vous savez que le président il va suivre, mais vous pour tel ou tel argument, vous mettez la promotion de côté et vous savez que le président va faire des bonds de 15 mètres. Ou sur un autre dossier, vous allez lui rappeler aimablement que comme il a déjà donné un passe-droit, ça commence à faire beaucoup. Et c'est des trucs qui servent à rien. Au bout du bout, c'est le président qui va décider, sauf que vous entrez en conflit de façon assez stérile. Ici ça s'est joué comme ça sur les gestions du personnel. Ou par exemple, le président dit tel agent du cabinet sera promu, et du coup le DGS dit si c'est comme ça, moi ma secrétaire elle aura telle ou telle prime. Il faut faire en sorte qu'on n'arrive pas à cette situation là. Donc ça s'est délitée, et puis finalement la personne se met en arrêt maladie et elle part.

ENTRETIEN N° 28 : Les élus ils sont partout dans les petites structures. Le chef du service hydraulique, lutte contre les inondations, le chef de service il peut plus supporter l' élu. C'est lui qui vient, tel projet, on en est où, machin, il essaye de refaire.... Là il y a tout un boulot de remettre l' élu à sa place. Donc dire aux services, et d'ailleurs les services étaient étonnés, je préfère qu'on travaille d'abord les choses, on prépare les choses, et on met pas les élus pour dire comment on

fait. C'est pas question d'avouer notre... de cacher des faiblesses, des tâtonnements, etc. Mais le boulot de l' élu, c'est de choisir, c'est d'arbitrer. Et nous faut qu'on prépare d'abord les décisions. Par exemple, on monte un groupe de travail collecte, et on commence pas avec les élus. On se réunit entre techniciens, on examine les solutions, on examine les chiffres. Ça c'est le mode de fonctionnement qu'il y a dans les grosses collectivités spontanément. Et dans les petites collectivités, l' élu est hyper-présent. J'ai découvert ici à quel point...

ENTRETIEN N° 19: Et pour les services, il y a quelques chose qui ressort beaucoup : on a une crise majeure des cadres intermédiaires qui ne savent plus où ils sont. Ils ont aussi une ingérence de plus en plus forte des équipes élues dans la gestion, ce qui va se renforcer par le fait qu'il y a de moins en moins de projets, parce qu'il y a moins d'argent. (...) Et les agents nous disent 'les élus nous pressent', et les agents nous renvoient 'je suis pas responsable'. Si je fais pas, est-ce que je vais me faire engueuler, et si je fais, est-ce que j'ai droit à l'erreur. Et là les cadres et les cadres intermédiaires attendent ça fortement de leur DG. Ils sont prêts à accepter d'être dans la tourmente avec les élus, mais ce qu'ils n'acceptent pas, c'est l'effet cascade, où l' élu gueule et où lui il se fait lui engueuler en cascade. Et notre rôle, c'est d'accepter le droit à l'erreur comme le droit à l'expérimentation. Et c'est pas simple, parce que dans le spoil system, les erreurs sont directement sanctionnées. Il peut y avoir des erreurs, mais nous on doit être reconnu comme celui qui protège ses équipes.

ENTRETIEN N° 29: C'est un projet politique, qui déjà est bien identifié. On la cartographie annuellement et en fonction de ça on a une stratégie. Le politique va dire j'ai une stratégie d'investissement, un projet de service, et je viens croiser avec la programmation financière, et dès que c'est calé, sa traduction administrative, c'est moi. Il se traduit en budget et en intervention. Après, évidemment, quand je décide de modifier tel service, je vais mettre au courant l'adjoint au personnel comme le maire. On a des comités stratégiques avec le dircab. Et après, moi, le cap donné par l' élu, je le traduis.

Ce monopole étant acquis, les missions assignées sur le plan administratif sont de plusieurs sortes, et consistent en premier lieu à développer et structurer l'administration communautaire. Cette mission a connu son apogée il y a quelques années et tend à se stabiliser aujourd'hui, du fait de l'évolution ralentie des effectifs et de la contraction des budgets, mais plusieurs DGS soulignent l'importance de cette mission, parfois encore aujourd'hui dans des communautés de petite taille. Pour ce DGS d'une jeune communauté d'agglomération, qui naît de la fusion de trois communautés, le problème de constitution de l'administration porte aujourd'hui sur les transferts de personnels et la redéfinition des tâches des agents transférés, qui passent de la polyvalence à une plus grande spécialisation (ENTRETIEN N° 28). C'est également le cas de ce DGS d'une vaste communauté d'agglomération rurale qui vient de se constituer, et qui met en avant auprès des agents les voies de mobilité, de reconversion et des perspectives de carrière inédites aux agents municipaux, plus riches et plus ouvertes que dans le cadre municipal (ENTRETIEN N° 14). Cette construction de l'administration suppose aussi de stabiliser les agents recrutés et formés, en évitant de « se faire piquer » les agents ou de les voir partir, c'est-à-dire en leur proposant des conditions d'emploi (rémunérations, carrières), ce que ce DGS d'une petite communauté rurale estime avec fierté avoir réussi à faire (ENTRETIEN N° 2). Ces questions de structuration de l'organisation intercommunale se posent avec acuité et actualité dans les territoires ruraux, mais elles se posent aussi dans des territoires plus urbains, là où les services communautaires se sont développés tardivement, mais aussi là où ils se développent encore et supposent par conséquent d'étoffer les services fonctionnels. Ainsi de ce DGS d'une grande communauté d'agglomération (presque 1 000 agents) qui a longtemps œuvré au développement de l'administration communautaire, et qui souligne la mutation de l'enjeu administratif : il a consisté pendant longtemps à ajuster les services opérationnels aux augmentations de charges et aux transferts de compétences, et il consiste maintenant à faire de même pour les services fonctionnels, ce qui est beaucoup plus dur à faire accepter politiquement (ENTRETIEN N° 6). Ce DGS d'une autre communauté d'agglomération, elle aussi de grande taille, voit aussi dans le recrutement dans les services fonctionnels (quitte à s'affranchir des cadres statutaires) une voie d'émancipation vis-à-vis des services de l'État, par la constitution d'expertise de haut niveau (ENTRETIEN N° 20).

ENTRETIEN N° 6: Autre question de problématique récurrente, mais c'est aussi lié à l'évolution, la nécessité d'avoir une adéquation permanente des ressources humaines en fonction des évolutions de la collectivité. C'est moins prégnant aujourd'hui, ça l'était davantage dans la phase de construction. J'ai pas eu trop de difficultés à faire créer des postes dans le conseil de communauté. J'ai pas eu trop de problèmes pour faire recruter des ingénieurs pour les bords de route ou pour l'environnement. Mais j'ai eu plus de mal à recruter des agents sur des fonctions transversales. Donc le problème c'est un ces adéquations entre les équipes et les missions, qui évoluent tout le temps, et deux entre les équipes les RH métiers, les RH liées aux fonctions de siège, qui sont tout aussi importantes. (...) Dans cette intercommunalité, une interco relativement aisée, on a pu recruter des équipes mais j'ai toujours eu en face de moi des élus, et des maires en particulier, favorables pour ne pas trop recruter. Éviter d'augmenter trop fortement la masse salariale. Et ils ont été plus sensibles à des demandes sur les politiques publiques parce qu'ils en voyaient les conséquences dans leurs communes, et aussi certains d'entre eux sont VP. Et on trouve toujours davantage d'élus se faisant les avocats de services pour créer davantage de postes.

ENTRETIEN N° 14: L'avantage, c'est que ça ouvre des perspectives de mobilité. Quand j'ai un agent d'Hazebrouck qui jusqu'alors fait des certificats d'urbanisme, qui a peur d'intégrer la [communauté], parce qu'il est obligé. Je lui dit 'attendez, à [la ville] vous êtes tout seul à faire vos CU, en intégrant la [communauté], vous allez une intégrer une équipe qui va faire de l'instruction des permis de construire, forcément au bout d'un moment vous serez dans la dynamique, et vous aurez une évolution pour après un jour devenir instructeur de PC. Il faut se projeter pour une évolution de carrière. Et ça c'est beaucoup plus facile de l'offrir quand on a une collectivité un peu plus étoffée.

ENTRETIEN N° 2: Aujourd'hui je vois la différence, on a plus de moyens, on s'est structuré, on a recruté des attachés territoriaux, des gens formés qui sortaient de l'université bac +5, on a renforcé l'ingénierie. Les élus ont compris que si on voulait que nos dossiers soient retenus il fallait que le dossier soit bien fait, et ça coûte cher. Ils ont compris qu'il fallait investir dans l'ingénierie, et arrêter de se faire piquer les agents qu'on forme par les régions et le département. Aujourd'hui on a fait un énorme effort sur la rémunération des agents et leurs carrières, être plus attractif et les retenir, et moi en 10 ans mon équipe est toujours la même, personne n'est parti, et ce sera ma plus grande fierté. Et c'est ça qui me fait aussi peur, je ne retrouverai pas la même équipe, qui avait une énorme conscience professionnelle, à qui on pouvait demander énormément de choses. On voit qu'on s'institutionnalise, ça change dans la façon d'être ensemble.

ENTRETIEN N° 28: Comment je repositionne dans des fonctions des gens qui pour la plupart étaient généralistes, et faisaient un peu de tout. Sauf sur la plus grosse communauté, où il y avait un peu de spécialisation. Mais c'est la même personne qui faisait la collecte des déchets, les bâtiments... On avait une organisation très généraliste, type petite commune, avec un secrétaire, ou deux, mais pas vraiment de fonctions spécialisées. Parfois il y avait un technicien, parfois une bibliothécaire, en fonction des compétences, mais globalement pas de spécialisation. Et une autre, où il y avait un embryon de spécialisation avec des tâches dédiées, et encore la même personne faisait les déchets, les bâtiments, la gestion du parc auto. Telle autre faisait de la voirie, mais aussi le projet de piscine. Une troisième l'urbanisme, mais aussi la mobilité, de l'habitat, etc.

ENTRETIEN N° 20: Donc il faut développer des compétences et prendre en mains ses propres projets, et sortir du joug des services de l'État. Et là j'ai recruté les compétences dont j'avais besoin. J'ai donc toujours privilégié la compétence métier à la compétence statutaire. Mon DG finances vient d'un cabinet de conseil. En matière de voirie, j'ai recruté un ingénieur des TPE. Cette compétence juridico-administrativo-financière je vais la chercher.

b ► Mettre en mouvement l'administration

En raison des effets de contraction budgétaire, le rôle de patron de l'administration consiste aussi, aujourd'hui sûrement plus souvent qu'auparavant, à maintenir les effectifs ou à les réduire. Ce maintien ou cette stabilisation des effectifs est exprimée sous une forme plus euphémisée par une rhétorique du « changement » (le fameux « accompagnement au changement »), un changement présenté comme une dimension cardinale de l'action administrative des DGS. Plus encore, le « mouvement permanent » est, pour nombre de DGS, constitutif de leur métier car constitutif de l'intercommunalité. Il tient en effet au développement des compétences, aux évolutions des périmètres, aux changements statutaires et aux réformes institutionnelles. Si bien que les DGS d'EPCI peuvent se considérer comme des « professionnels du changement ».

Ainsi, ce DGS qui dirige une grande communauté d'agglomération, qu'il a largement contribué à mettre en place, sur la longue durée, souhaite apporter cette précision de lui-même, alors que notre entretien se termine et que le sujet n'a pas été abordé : l'intercommunalité n'a cessé d'évoluer, depuis ses débuts, pour des raisons principalement institutionnelles (ENTRETIEN N° 6). De même, ce DGS d'une communauté d'agglomération qui a récemment structuré ses équipes souligne que le changement d'organisation est une modalité de fonctionnement permanente, ce qu'elle trouve « formidable et frustrant » (ENTRETIEN N° 12). Cet autre DGS d'une communauté d'agglomération prend appui sur l'exemple des mutualisations pour opposer les administrations municipales, anciennes (« vieilles dames »), qui « gèrent » la proximité, selon des processus routinisés, et l'administration communautaire qui ne cesse d'évoluer en permanence, et oblige à gérer ces évolutions sans embauches, par réajustements, mobilités (ENTRETIEN N° 19). Ce DGS ville/intercommunalité d'une grande communauté a vécu la mutualisation avec les services de la ville centre comme une recrudescence des logiques gestionnaires, et a ainsi mis en avant la logique de service à l'usager pour transformer l'administration en « machine de guerre », c'est-à-dire en organisation plus réactive, plus normalisée, proche du modèle de l'entreprise (ENTRETIEN N° 10). De même, ce DGS ayant été DGA dans un département considère que la spécificité de l'intercommunalité est liée aux rythmes plus effrénés, aux temps courts, à l'exigence de rapidité, par opposition à la routine et la gestion plus détendue des conseils généraux (ENTRETIEN N° 25). De même, ce DGS d'une grande communauté, ayant travaillé en région, la distingue en considérant que l'intercommunalité est dans un changement permanent, qu'il associe à la « réactivité », à la « créativité », à « l'efficacité » financière (ENTRETIEN N° 31).

ENTRETIEN N° 6 : Un cadre de travail en constante évolution, de communes, territoires, compétences, transformations statutaires, etc.

ENTRETIEN N° 12 : la gestion du temps c'est un problème, nous on est en développement permanent, donc on a un sentiment de charrette permanente ! Les équipes sont tout le temps sur un projet nouveau, ça tient peut-être à ma personnalité aussi. On change l'organisation tous les 6 mois, là on est déjà en train de travailler la nouvelle organisation à la faveur du départ d'un ingénieur. (...) On est en marche en avant permanente, donc on a l'impression de ne jamais être en consolidation mais pas en développement. C'est à la fois formidable et frustrant, on a envie de poser, d'affiner, de travailler les procédures, de travailler le détail... et non, on est déjà dans un autre projet.

ENTRETIEN N° 19 : ça fait un peu penser aux fusions qu'ont connues les collègues dans le privé. Vous intégrez les équipes et en même temps il faut continuer à faire le taf, tout en faisant des économies. On est en perpétuelle évolution. Et on vit beaucoup plus d'évolutions que les DG ville, où ce sont des vieilles dames, où on gère la proximité, avec des processus organisationnels bien rôdés. Par exemple, sur des plans communaux de sauvegarde, les astreintes sont calées depuis des années... En interco, vous êtes en évolution constante : notre organigramme bouge tout le temps, parce qu'il réorganise, parce qu'il intègre. Et c'est vrai que mon ancien collègue [le précédent DGS], il est resté 6 ans, il est passé de 6 agents à 350, et moi en 4 ans je suis passé de 350 à 750. Donc les organisations sont complètement à revisiter, et les services supports sont complètement à repenser. [Dans mon nouveau poste], où on est en train d'intégrer à tout va, les services support sont en train d'exploser. On est en perpétuelle évolution... On est en continu à devoir à réajuster les équipes. Or avec moins de moyens, les créations de postes, c'est mal vécu. Et on est dans de la mobilité interne, du reclassement. Donc on est dans la gestion prévisionnelle des effectifs, on doit accepter des temps de transition sur des nouvelles personnes. On nous demande vraiment d'être auprès des services...

ENTRETIEN N° 10 : J'ai dit aux élus, quand on a mutualisé, on avait une interco qui n'avait aucune culture du service public, qui était une espèce de gros bureau d'études sympa, et on avait une ville qui avait une gestion très ancienne des choses, pour internet ou des choses comme ça. Je leur ai dit que notre administration devait devenir une vraie machine de guerre, dans la gestion de la qualité par exemple, répondre aux usagers quand ils font une demande, un accusé réception, le paiement en ligne, les moyens modernes de communication... Il fallait que les gens arrivent et se disent « c'est hyper carré », ça c'est un fonctionnement un peu d'entreprise.

ENTRETIEN N° 25 : Ce qui est intéressant dans un département c'est que on est sur des structures plus administratives, avec des problématiques financières très importantes, et c'est vrai que ça m'a permis d'apprendre mon métier de Directrice des Finances dans un contexte plus stable. Quand on est dans une interco on est quand même sur la proximité donc sur des rythmes bien plus élevés, le fait pour moi d'apprendre mon métier dans le département m'a permis d'acquérir

un certain nombre de bases (management, finance...) dans des conditions plus sereines que dans l'interco où les enjeux sont plus exigeants et avec une exigence de rapidité. On est sur un échelon local, et donc vous n'êtes pas sur les mêmes temps longs que le département et la région.

ENTRETIEN N° 31 : C'est différent, DG d'interco c'est du projet, du changement, il n'y a pas la même réactivité : réactivité et créativité. Dans la conduite de nos projets, on s'interroge en permanence sur le montage le plus pertinent qui optimise financièrement, qui gagne du temps... Ce qui est plus fort qu'ailleurs.

Cette mise en mouvement peut donner lieu à des conflits entre les velléités de changement de la direction et certaines fractions de l'appareil administratif, souvent vécue par les DGS comme une opposition personnelle, entre leur engagement dans leur travail, qui incarne le mouvement, le changement, l'investissement sans compter, l'inconfort, et des équipes ou des agents qui refusent le changement, par méconnaissance, par tradition. Ce DGS d'une très communauté de plus de 1 000 agents attribue à son propre engagement individuel dans le travail (être par monts et par vaux), à son investissement, dont il tire d'ailleurs une fière personnelle, les transformations importantes et rapides de l'organisation, ce qui le conduit à opposer son attitude et les résistances de l'organisation (ENTRETIEN N° 22). Par exemple, ce DGS ville/communauté fait sienne la nécessité de ne pas « laisser progresser » (idéalement les réduire) les budgets de fonctionnement, ce qui est une source de tensions avec les agents, les résistances étant interprétées comme un « décalage de maturité », une sorte de paresse intellectuelle, un effet des « corporatismes » (ENTRETIEN N° 24). Pour ce DGS ville/agglo, mettant beaucoup en avant son expérience dans le privé, la mutualisation a pour effet de diversifier le travail des agents, les outils qu'ils mobilisent (ici les outils comptables), qui doivent être ajustés non pas à leur statut ni à l'institution qui les emploie mais aux missions qu'ils effectuent. Ceci se traduit par une exigence de souplesse, une demande de mobilité aux agents, ce qui butte sur les réticences des agents de la ville centre selon lui parce qu'ils n'ont connu qu'une seule collectivité, ce qu'il oppose à sa propre « culture » (ENTRETIEN N° 29).

ENTRETIEN N° 22 : C'est un métier difficile en soi, il faut être disponible, calme, à l'écoute. C'est un métier où l'on ne peut pas se permettre d'avoir des baisses de régime. C'est tellement exaltant d'être par monts et par vaux, ce n'est pas une vraie difficulté, c'est l'intérêt. On doit conduire le changement, les équipes ont du mal à supporter le changement, il faut les accompagner, et ça c'est très prenant. Je dirais qu'aujourd'hui un DGS doit avoir la compétence d'accompagner ses équipes au changement. (...) J'en vois deux : dans mon poste précédent, d'avoir créé la communauté, d'en avoir été à l'initiative et de l'avoir menée à sa taille adulte c'est une réussite majeure. Sur [la communauté], on était [quelques centaines], aujourd'hui en 4 ans on est [plus d'un millier]. On a intégré des compétences extrêmement importantes, c'est le projet sur lequel je me suis investi le plus, aujourd'hui je suis fier que ça se passe bien. Voilà, c'est pour moi ma réussite majeure. Avec les équipes et les élus on a tous œuvré pour ça. Il y a deux aspects : les gens qui étaient là avant, il a fallu les accompagner dans le changement qui est une masse de travail supplémentaire énorme, il y a eu des périodes difficiles ; et accompagner ceux qui arrivent et qui ne connaissent pas, il a fallu communiquer, accompagner, répondre aux questions... Et en même temps construire le projet avec ces deux équipes très différentes, et les accompagner dans la constitution d'une culture commune.

ENTRETIEN N° 24 : Ce qui m'interpelle, me perturbe le plus, c'est la résistance au changement. Je vais prendre un exemple : au niveau de la ville centre, nous avons une masse salariale qui représente à peu près 55% des charges de la ville. Cette masse salariale, nous ne pouvons pas la laisser progresser au-delà de 1 ou 2 points par an, ce serait mieux de faire moins 1, voire moins 5. Quand j'explique à l'encadrement que s'ils veulent protéger leur emploi pour demain il va falloir optimiser. Un départ en retraite par exemple, on en profite pour remettre à plat et repenser la façon de travailler. J'ai encore un exemple ce matin : on me dit « vous proposez de ne pas remplacer un policier municipal, moi je ne sais plus faire, je ne vais pas pouvoir organiser les gardes de nuit », je sais qu'il ne fait pas l'effort intellectuel. Ceci m'agace, j'ai deux solutions : on supprime les gardes de nuit, ou je prends du temps pour lui expliquer qu'il n'a pas le choix. Et ça me prend du temps, de l'énergie, et c'est souvent source de tensions, car il y a un décalage de maturité. Et donc l'esprit d'appartenance entraîne une résistance, notamment les corporatismes l'emportent souvent sur l'intérêt général.

ENTRETIEN N° 29 : « On a un organigramme mutualisé où on mixe du statutaire, du droit privé. Avec des services support qui bossent pour le territoire : demain, j'ai un service mutualisé, si on prend les finances, qui va traiter de compta publique et de compta privée, qui va faire de la M14 et de la M4 au plan comptable, en fonction de pour qui il travaille. Là je crée de la polyvalence, et j'amène sur d'autres fonctions : création d'un service fiscalité, service contrôle de gestion. Et là j'ai une pertinence avec une fonction comptable à tiroirs. (...) - Quelles sont les réactions des agents ? - Deux types de réactions. Il y a ceux qui sont pas à leur place, qui veulent avancer, et partent à 2 000 à l'heure. Et pour la partie ville, on a des gens qui n'ont connu qu'une collectivité et qui sont réticents. Alors on tente de faire sauter ces verrous par la discussion. Oui je fais sauter au ciel tout le monde, c'est évident. Car de par ma culture privé/public, je parle de productivité, de reporting, de contrôle de gestion et donc beaucoup font des bonds. Après le discours est rassurant : je parle de plaisir au travail, de donner du sens à ce qu'on fait.

Un autre type de réactions vise à trouver des réponses aux questions que se posent les agents eux-mêmes. Elles sont rarement retraduites en termes statutaires, matériels, mais portent là encore sur des aspects subjectifs. Il s'agit par exemple de régler des inquiétudes des agents, qui peuvent être liées à l'instabilité de l'institution, comme l'illustre ce cas d'un DGS confronté à une évolution de son périmètre qui l'oblige à trouver une manière de rassurer ses agents (ENTRETIEN N° 1). Selon ce DGS, la mise en mouvement permanente pose également un problème de « sens » pour le travail des agents, le « sens » étant alors synonyme d'utilité (la réponse à une demande), de « plus-value », de « reconnaissance », un « sens » qui n'est pas beaucoup porté par les élus, voire qui est mis à mal par les élections qui apportent leur lot de changements (nouveaux élus et nouveaux DGS, soucieux d'imprimer leur marque) (ENTRETIEN N° 19). Ce DGS d'une très grande communauté mentionne les problèmes adressés aux cadres dirigeants sous l'angle de la nécessité de « rassurer », face à « l'incertitude », « mobiliser », gérer les « risques psycho-sociaux », ce qui suppose de développer un « sens psychologique » (ENTRETIEN N° 31).

ENTRETIEN N° 1 : Je suis peut être marquée par l'historique de ma CC, parce qu'on a quand même connu une période difficile, quand une commune s'en va et qu'une autre veut s'en aller, même si c'était très politique c'était dur, et même les agents me demandaient ce qu'ils allaient devenir, l'avenir de la CC... ça a été difficile à manager, ces évolutions, accompagner les équipes, c'est quelque chose pour laquelle j'aurais besoin de formation.

ENTRETIEN N° 19 : Le sens c'est 'pourquoi je travaille ?' et 'est-ce que ça répond à une demande pour le service public local ?', 'est-ce que ce que je fais apporte une plus-value et me permet de retrouver une reconnaissance de mon action ?' Et les agents, les grandes phrases, c'est pas ça qui va les intéresser. (...) Et le sens, c'est pas simple et les élus ont du mal à nous en donner... Ici je perçois des gens qui ont une vraie vision, mais après c'est quelle organisation je mets en place pour que vous soyez pas en souffrance. Et les risques psycho-sociaux, ça fait un peu tarte à la crème, mais c'est les résultats d'une tendance lourde. Et chaque élection, c'est des à-coups. Et les changements de DG, chaque DG fait comme les ministres, avec chacun sa réforme... Et ce qui n'était pas de la mobilité, avant, je vois de plus en plus de cadres devenir mobiles. Et notre rôle en tant que DGS, c'est d'accompagner le changement, et dans sa dimension humaine.

ENTRETIEN N° 31 : On trouve de la technicité, de la compétence, de l'expérience, mais pas toujours cette capacité à entraîner des équipes, à les préparer au changement, à leur apprendre à gérer l'incertitude, avoir un discours rassurant, mobilisateur. C'est extrêmement important, on voit l'émergence des risques psycho-sociaux, avec la génération Y, pas toujours de la grande motivation, de l'engagement. Je pense qu'il faut entretenir cette communauté de managers pour rendre l'action publique plus fluide, plus efficace, aujourd'hui c'est un peu cela l'enjeu, on ne peut plus diriger des hommes comme on le faisait il y a 20 ans. Sinon on génère de la frustration, et les gens aujourd'hui ont besoin d'être responsabilisés, besoin d'autonomie... je le vois. Et ça il ne faut pas le brider sinon ensuite ça démobilitise les équipes, mais il faut être capable justement de déléguer. Il faut être vraiment un DG animateur, délégatif. Je pense que le sens psychologique est de plus en plus important, tout le champ humain.

C ► La nécessité d'apporter une sécurité à l'action

La nécessité de sécuriser l'action intercommunale est souvent affirmée, et prends des significations différentes selon les interlocuteurs. On serait tenté de dire que **cette sécurité renvoie pour une partie d'entre eux à la structuration de l'administration, et en particulier à celle des services fonctionnels, tandis qu'elle renvoie pour d'autres à une forme de « sécurité politique », des élus et de la décision.**

Pour une partie d'entre eux, il s'agit de la sécurité liée à la gestion des dossiers, une sécurité qui renvoie à la structuration des services juridiques et financiers de la communauté. C'est le cas de ce DGS d'une grande communauté d'agglomération rurale, qui compte une centaine d'agents, et qui souligne la tension entre la nécessité de porter et de faire progresser suffisamment vite des dossiers d'envergure portés par les services opérationnels d'une part, et la sécurité juridique et l'évitement des contentieux d'autre part, qui font l'objet pour lui d'une attention particulière (ENTRETIEN N° 4). De même, ce DGS d'une communauté d'agglomération, pourtant bien dotée en personnels (plus de 300 agents), déplore que son administration est très faiblement dotée en services fonctionnels : plus de direction ressources, un directeur financier partagé, un service RH atrophie, l'absence de juristes de bon niveau, ce qui lui pose un problème au quotidien (ENTRETIEN N° 5), un problème partagé avec le président et son directeur de cabinet.

ENTRETIEN N° 4 : Chacun a ses contraintes, ses impératifs. Ce matin on avait un débat sur les problèmes de marché public. Entre un service juridique qui naturellement est très attaché à la sécurisation des procédures liées à la commande publique, et c'est normal c'est son boulot, et puis des collègues qui sont plus dans l'opérationnel, qui travaillent plus vite, faut trouver le bon compromis. Ne pas mettre en place des procédures qui seraient tellement conséquentes que leur application n'avancerait pas, et en même temps, il faut que je sécurise moi l'engagement de l'agglomération. Pour éviter qu'il y ait des contentieux le jour où on va attribuer un marché. (...)

ENTRETIEN N° 5 : La difficulté pour moi aujourd'hui, il n'y a pas de sécurité, et je passe mon temps à régler des détails. C'est un constat qu'on partage, moi, [le président] et le directeur de cabinet, qui d'ailleurs est un ancien DGS d'une [communauté de communes de la région]. On partage tous les 3 l'absolue certitude que ça peut pas durer comme ça. Même [le président]. Une après-midi sur deux, ensemble, on passe notre temps à régler des détails, alors qu'il faudrait qu'on parle de stratégie. Parce qu'on est absorbé par du quotidien, parce que l'agglomération est pas suffisamment structurée. (...) On va construire un [grand équipement sur le territoire]. Au lieu de dire 'je définis les axes du projet', etc., je dois passer mon temps à voir si tout est verrouillé juridiquement, si tout est verrouillé financièrement, je relève encore la semaine dernière, alors que le dossier allait passer en bureau, qu'il y avait des incohérences et dans le tableau financier et dans la façon dont le projet était monté. Donc je me reperds à nouveau dans les détails. (...) Le problème c'est que l'agglomération est très faible en services ressources. Donc je vis dans l'insécurité permanente. J'ai (il insiste) un juriste ! Un juriste, une catégorie C. Un directeur ressources parti [ailleurs], un directeur financier partagé avec la ville [centre], trois personnes au service RH, et une DSI un peu mieux structurée. Moi mon enjeu tout de suite, c'est de construire des services communs très rapidement.

La sécurité renvoie aussi, au-delà de l'administration communautaire, à son environnement, institutionnel et territorial. L'environnement est celui des petites communes, en milieu rural, peu dotés en personnels compétents, qui font courir des risques juridiques aux maires (ENTRETIEN N° 2), ce qui justifie une gestion unifiée du bloc communal. Il est plus généralement celui des rapports communes/communauté, plus précisément de la délimitation des compétences. Ce DGS d'une communauté de communes de petite taille, l'insécurité de l'action intercommunale tient à la délimitation très floue des compétences, aux problèmes de démarcation entre communes et EPCI qui, si elle peut apparaître claire sur le papier, l'est beaucoup moins en pratique car les débordements répondent aussi à la nécessité de « satisfaire la volonté politique » (ENTRETIEN N° 32). L'exemple du PLUI donné par ce DGS d'une grande communauté d'agglomération (plus de 500 agents) va dans le même sens et montre que l'absence de PLUI, qu'il associe aux réticences des élus locaux, pose des problèmes de sécurité juridique à toutes les interventions de la communauté dans le champ de l'aménagement (ENTRETIEN N° 17).

ENTRETIEN N° 2 : Le grand chantier du mandat prochain sera d'arriver à une gestion unifiée de l'interco et des mairies. Les secrétaires de mairie qui viennent trois ou quatre fois par semaine dans la commune, qui sont plus formés, plus à la page, le maire bénévole n'arrive plus à gérer les choses... aujourd'hui les gens portent plainte pour un oui ou pour un non et on a plein de maires au tribunal parce que ce ne sont pas des experts, ils n'ont pas d'agents...

ENTRETIEN N° 32 : En fait ce n'est pas tant en terme de compétences. La difficulté pour moi est de délimiter le domaine d'action précis de l'EPCI. L'EPCI intervient dans des champs de compétences délégués par les communes, donc il y a la compétence livresque telle qu'elle se trouve rédigée dans le cadre statutaire, et l'application de ladite compétence. On s'aperçoit que dans le cadre de la gestion de l'EPCI, très rapidement, facilement, on peut transgresser ces domaines d'intervention de l'EPCI parce que l'application de cette notion de compétence a des limites qui sont extrêmement ténues et la ligne blanche que l'on ne devrait pas franchir n'est pas aussi évidente qu'elle pourrait le paraître dans le cadre de la rédaction du statut. La mise en application fait que nous sommes toujours « border line » par rapport aux compétences qui nous sont attribuées et celles que l'on exerce réellement. Et il est souvent difficile de dire (...) nous sommes toujours à cheval entre deux sièges. La compétence, le débordement, le souhait de vouloir satisfaire la volonté politique pour faire en sorte que l'EPCI joue pleinement son rôle et marche le mieux possible.

ENTRETIEN N° 17 : N'ayant pas de PLUI, à chaque fois qu'on veut lancer des procédures d'aménagement, on est obligé de s'assurer au niveau de chacune des communes de la compatibilité des PLU... en gros, aujourd'hui on a un projet de territoire mais le document réglementaire qui devrait traduire cette vision du territoire nous échappe. (...) Aujourd'hui plus de 90% des DG (Cf manifeste) ont présenté le PLUI comme une priorité, on a d'ailleurs une différence avec nos élus puisqu'aujourd'hui il n'y a pas une majorité d'élus qui pensent que c'est une nécessité. C'est ce que l'on appelle notre expertise d'usage, c'est à l'épreuve des faits qu'on constate que c'est une nécessité.

2. Les logiques contrariées du portage de projet(s)

Les impératifs du « manager », la nécessité « d'accompagner le changement » dans l'organisation par exemple, sont des figures presque « imposées » du métier. On perçoit néanmoins, à travers une multitude de déclarations, comment elles semblent entrer en contradiction avec les missions que les DGS s'assignent du point de vue d'une activité plus politique et plus stimulante de portage du « projet ». Quand bien même ce terme de « projet » est souvent polysémique, on voudrait souligner ici la manière dont ces deux dimensions sont souvent opposées l'une à l'autre, traduisant un niveau de contraintes pragmatiques du travail mais aussi une forme de nostalgie vis-à-vis d'un « âge d'or » de l'intercommunalité où ces contraintes de gestion prenaient moins de place.

a ► Le poids des logiques gestionnaires

La coexistence entre des logiques gestionnaires et des logiques de projet apparaît sous l'angle des compétences nécessaires à l'exercice du métier, que ce DGS d'une petite communauté qui exerce depuis longtemps, traduit sous l'angle de la formation qui lui serait nécessaire en management et conduite de projets (ENTRETIEN N° 1). En pratique, les tensions nées de cette double mission/projet apparaissent par exemple dans les propos de DGS qui ont vu leur métier évoluer sous l'effet du grossissement des administrations communautaires, auquel ils ont parfois eux-mêmes pris leur part. Pour ce DGS d'une très grande communauté d'agglomération, les transformations du métier s'énoncent de la sorte : le DGS devient progressivement un « généraliste » qui se spécialise dans le management et la gestion de projet, en raison notamment de la montée en puissance et de la structuration des services (ENTRETIEN N° 22). Pour ce DGS d'une petite communauté de communes (une trentaine d'agents), qui en fut le premier salarié il y a plus de quinze ans, la logique de projet (l'animation du territoire) a cédé le pas aux logiques gestionnaires, qui renvoient plus directement à un travail de coordination, de médiation en direction des services (ENTRETIEN N° 1). Ce DGS

d'une communauté d'agglomération de presque 1000 agents, qui a connu la naissance de sa communauté, tente (encore) de maintenir l'équilibre entre l'esprit d'une administration de mission des débuts et les logiques gestionnaires plus pesantes aujourd'hui, qui renvoient au transfert de services à la population (piscines, déchets), ce qui en fait une administration plus classique, mais dans un état intermédiaire (plus dans le démarrage, mais pas dans la maturité), ce qui est un « problème » (ENTRETIEN N° 6). Pour ce DGS ville/agglo, ayant participé à la construction de la communauté qu'il dirige, le passage d'une logique de projet (associée à des équipes de cadres resserrées) à une logique de gestion est moins liée au développement des services communautaires qu'à la mutualisation qui le mettent en contact avec les syndicats, la RH, les commissions paritaires, le dialogue social, la « réunionite », etc. La mutualisation lui a fait l'effet d'une « claque » (ENTRETIEN N° 10). Un DGS d'une communauté rurale pointe de son côté les risques d'un bloc communal « à deux vitesses », en tension entre une administration dynamique, mieux dotée, travaillant sur des projets valorisants, et une administration municipale chargée de gérer la « misère » (ENTRETIEN N° 4). Ce DGS d'une grande agglomération, ayant travaillé au conseil régional, indique que cette hybridation entre logiques stratégiques, de projet, et logiques gestionnaires (les deux pieds dans la glaise), est une spécificité administrative de l'intercommunalité, vis-à-vis de communes qui seraient plus exclusivement gestionnaires et de régions plus exclusivement porteuses de la stratégie (ENTRETIEN N° 18).

ENTRETIEN N° 1 : Si j'avais besoin de me former quelque part ce serait développer mes compétences à la conduite de projet, et management.

ENTRETIEN N° 22 : On apprend rarement cela à l'école mais on le développe sur le terrain, peu importe que le DGS soit un spécialiste des finances, du droit...etc. c'est d'abord un généraliste qui devient un spécialiste du management et de la gestion de projet. Ce sont pour moi les deux compétences essentielles du DGS, qui restera toujours un peu développeur, mais qui au fur et à mesure va passer développeur et gestionnaire, et ensuite encore un peu plus gestionnaire. (...) L'interco étant par essence en progression, on a cette fonction de développeur, et au départ les élus ne sont pas tous convaincus, il y a le DGS pionnier qui accompagne les élus pionniers dans le développement, qui portent la bonne parole, qui fait de la com', qui trouve des solutions ; ce n'est pas le DGS gestionnaire, c'est le DGS développeur. A côté de ça, vous avez au bout d'un moment, vous passez dans le registre DGS gestionnaire, celui qui va commencer à avoir des équipes, à avoir des DGA, à avoir des directions politiques affirmées, on a dépassé le cap de l'intégration de la compétence, maintenant on se projette, quel est le projet politique, et là les élus sont beaucoup plus présents. On passe dans une phase de gestion, il y a deux compétences essentielles : management et gestion de projet.

ENTRETIEN N° 1 : Au départ on avait des services à la population, on était déjà dans une CC de projet, donc plus développeur : fédérer, animer le territoire... Après je pense qu'on est tombé dans une logique de gestion, parce que maintenant on a nos accueils de loisir, etc. Et aussi dans ce rôle de médiation, et manager les services, pour qu'il y ait une bonne coordination.

ENTRETIEN N° 6 : Ceci étant dit, dans les problèmes récurrents, il y a surtout aujourd'hui, où on n'est plus dans la phase de démarrage, même si on n'est pas encore dans la maturité, il y a la nécessité de maintenir un équilibre entre l'esprit de pionnier, lié à une administration de mission que doivent être encore pour quelques temps les communautés, et puis les contingences liées à une administration plus classique qu'est devenue l'agglo depuis quelques temps, parce qu'elle a récupéré des missions de gestions, les déchets, les piscines. On a subi un peu ce que subissent les régions, lorsqu'elles sont passées de petites administrations de mission à grandes administrations de gestion. Moi j'essaie de maintenir cet équilibre. Il faut du contrôle de gestion, de la commande publique, du juridique, et pas que des développeurs.

ENTRETIEN N° 10 : Quand j'ai été mutualisé, j'ai pris une claque, parce que je ne faisais que du projet avant, j'avais une petite structure, que des cadres, moyenne d'âge 35 ans, on s'éclatait bien, c'était sympa. Je suis arrivé à la ville, c'était 500 agents, beaucoup de catégorie C, une gestion du quotidien extrêmement lourde... mais en même temps les usagers c'est aussi leur vie quoi. Alors je fais beaucoup plus de « gestion de crotte de chien » qu'avant, ça c'est un peu pénible. (...) avant en agglo c'était très gestion de projet, très transversal, sur un petit groupe de chargés de mission. Maintenant, le fait de gérer des services, ça me force à avoir une vision un peu différente, j'ai essayé de forger un organigramme qui me permette de faire les deux. Mais il y a certains dossiers ville sur lesquels on est forcément en pyramidal, les trucs de base : propreté urbaine, etc. et puis à 600 agents... J'aime bien mettre les mains dans le cambouis mais ça devient difficile, on est quand même beaucoup sur du management, RH... - C'est la communauté

qui a produit ça ? - Pas tant le passage à l'agglomération, plutôt la mutualisation. A l'agglomération, quand j'avais mes 100 agents, j'avais pas de syndicat, pas de centre RH...etc. Maintenant à la ville cela aussi fait partie de la réunionite, j'ai mon dialogue social, commissions administratives... et autres, qui sont venus gonfler mon emploi du temps. Je me suis petit à petit écarté de la gestion directe. Je pense que c'est logique, je veux bien que certains DG d'intercommunalité, ça les emmerde d'être mutualisés, parce qu'ils considèrent que leur vie c'est la gestion de projet, je suis d'accord, c'est sympa de monter une pépinière d'entreprises (...) Mais je pense quand même que chef de projet c'est fini. Ce n'est pas au DGS de le faire, c'est sûrement le côté le plus passionnant du boulot mais on n'a plus le temps. Je suis plus dans la relation avec les élus, organisation de la prise de décision, arbitrage entre dossiers, pilotage et management que les mains dans le cambouis à piloter un projet, ce n'est pas possible. On est dans le management, ça c'est évident, et après, mais ça dépend des agglomérations et des élus, on est effectivement dans le partenariat, dans l'ouverture sur les autres strates administratives. Je suis très souvent en relation avec le DG de la région, du département, le sous-préfet... pour traiter des dossiers, faire avancer les choses, car la complexité est telle qu'on a besoin de ça.

ENTRETIEN N° 4 : Et c'est la même problématique pour les cadres des communes, parce que moi ce que j'ai peur par dessus tout, c'est qu'on crée une administration à deux vitesses : l'une qui occuperait la meilleure place dans les agglomérations, parce que c'est là qu'il y a encore un peu de sous, c'est les projets les plus valorisants, et puis qu'on laisse dans les communes le soin de gérer la misère. Je caricature mais c'est ça en gros. Là aussi c'est comment on pourrait faire en sorte que des cadres communaux puissent de temps en temps avoir des missions à l'échelle de l'agglomération.

ENTRETIEN N° 18 : Depuis le début, même quand j'étais à la région je trouvais que c'était un échelon intéressant, parce qu'on est à la fois dans la stratégie et sur le terrain. C'est à dire qu'en région on est beaucoup dans la stratégie, en commune on est vraiment les deux pieds dans la glaise, l'intérêt de l'intercommunalité c'est d'être dans ces deux dimensions. (...) Sur une intercommunalité de la taille de Montbéliard (120 000 h, 600 agents), on est à la fois dans une collectivité où on a des enjeux management lourds, des enjeux financiers importants, on est dans une dynamique, une réflexion sur la stratégie de territoire qui doit en plus s'adapter à la situation économique. Sur ces enjeux à moyen et long terme, et parallèlement on est dans une gestion quotidienne proche des services. C'est à la fois humain et technique.

Cette tension entre deux orientations données au travail, une tension influencée par le poids croissant des logiques gestionnaires, est réglée de diverses manières par les DGS. Néanmoins, les réponses pratiques apportées à ce problème traduisent une préférence des DGS pour le « projet » et une propension, autant que cela est possible, de déléguer la gestion à des auxiliaires de plusieurs sortes (il faudrait sûrement faire la liste des expressions pour désigner ces tâches « mettre les mains dans le cambouis », etc.), une manière de « déléguer le sale boulot »⁶. Ce DGS indique sa préférence pour le « management de projet » plutôt que le « management de l'organisation », une tâche qu'il préfère déléguer ses collaborateurs, ce qui est possible parce qu'il dirige une équipe encore restreinte (ENTRETIEN N° 13). Ce DGS qui dirige aujourd'hui une communauté de 70 agents, qui du fait d'une fusion probable est obligée de se projeter dans un poste de DGA, considère que le DGS doit pouvoir s'appuyer sur les DGA pour le fonctionnement, et se concentrer sur le « projet » qui en fait un « messenger des élus » (ENTRETIEN N° 8). Une autre réponse consiste, à côté du développement de l'équipe de direction, à solidifier l'expertise sur les sujets attachés à la gestion (finances, marchés publics, administration et RH), comme l'indique ce DGS ville/agglomération d'une grande communauté d'agglomération qui voit dans la montée en puissance des logiques gestionnaires dans l'EPCI le fruit des lois successives qui risquent d'« engluier les intercommunalités », et qui contrecarrent la mission d'ingénierie assignée par le président pour s'affirmer vis-à-vis des services de l'État, ce qui le conduit à embaucher des cadres pour prendre en charge ces contraintes juridiques, administratives et financières (ENTRETIEN N° 20). Enfin, ce DGS d'une grande communauté d'agglomération, très absorbé par des projets de réorganisation institutionnelle et le pilotage de « projets stratégiques », reconnaît manquer de temps pour un « management » qui se réduit pour l'essentiel à un « management du collectif » plutôt qu'un « management de proximité », c'est-à-dire concrètement des comités de direction réguliers et quelques séminaires plus larges (ENTRETIEN N° 25).

6. Dans les années cinquante, le sociologue étatsunien E. C. Hughes proposa la notion de *dirty work* ou « sale boulot » pour caractériser parmi un ensemble de tâches celles qui se situent en bas de l'échelle des valeurs, qui sont jugées serviles, fastidieuses voire dégradantes et ne procurent aucun prestige social, exposant ceux qui les réalisent au mépris des autres (E. C. Hughes (1951, 1956, 1958, 1970), 1996, Le Regard sociologique).

Ce DGS d'une grande agglomération considère lui aussi que ses missions sont tournées vers la prospective, les grandes opérations et les grands équipements, les relations avec les élus, tandis que le management se rabat sur une forme de management par indicateurs, tableaux de bord, reporting, ce qu'il associe à la taille de sa communauté (ENTRETIEN N° 19). De même, ce DGS d'une très grande communauté (plus de 1 000 agents), ancien DGA de cette communauté, prévoit une forte augmentation des besoins en management qu'il entend faire porter par les DGA, qui doivent donc être mieux formés pour entraîner les équipes, les aider à gérer l'incertitude, les rassurer (ENTRETIEN N° 31).

ENTRETIEN N° 13 : Ma conception est plus en manager de projet que d'organisation : ne pas être dans le quotidien, je préfère être dans la conception et la conduite de projet, la relation aux élus, et laisser la gestion à mes collaborateurs. Ceci dit on est encore une petite équipe, 40 agents organisés en 3 services, trois directions.

ENTRETIEN N° 8 : Il y a encore des compétences qui peuvent être transférées, il y a quelques années où pour les interco on aura encore la notion de projet, même si de plus en plus la gestion des services prend de l'ampleur, parce qu'il y a de plus en plus de monde. Mais je pense qu'il y a encore des projets, et les DGS doivent se porter sur les projets, et les DGA sur le fonctionnement. J'imagine bien le DGS projet, messenger des élus, même si ce n'est pas un dircab, et les DGA plus sur du fonctionnement.

ENTRETIEN N° 20 : Le législateur, il veut engluier les interco dans des dépenses de gestion, sans que cela apporte de la valeur ajoutée collective aux habitants. Mais si c'est juste des effets d'aubaine, je ne vois pas l'intérêt. Je ne peux parler que de [la communauté que je dirige], mais moi, un des challenges quand on a créé cette communauté d'agglomération, mon président m'a dit 'Jacques], cette aggro a pour vocation de développer de l'ingénierie'. Donc il faut développer des compétences et prendre en mains ses propres projets, et sortir du joug des services de l'État. Et là j'ai recruté les compétences dont j'avais besoin. J'ai donc toujours privilégié la compétence métier à la compétence statutaire. Mon DG finances vient d'un cabinet de conseil. En matière de voirie, j'ai recruté un ingénieur des TPE. Cette compétence juridico-administrativo-financière je vais la chercher. Mais moi, à titre personnel... j'ai un vrai déficit...

ENTRETIEN N° 25 : « Pas assez, j'ai l'impression de me faire bouffer par le quotidien, ce sont des questions de réorganisation interne, mais parfois j'ai l'impression d'être happé par ce que je fais au bureau, de temps en temps les gars doivent se dire « on ne la voit pas souvent », je ne sais plus comment faire. C'est vrai que j'ai quand même une communication régulière avec mes collaborateurs. J'ai une formation juridique aussi, donc j'aime bien veiller aux contentieux. (...) Le management est une des parties importantes du travail même si c'est un management du collectif : il y a beaucoup moins de management d'équipe en proximité. Mais c'est animation de comités de direction, réunions des équipes plus larges, des séminaires... donc c'est un autre type de management que lorsqu'on est directeur. »

ENTRETIEN N° 19 : Je pense que dans des agglos d'une certaine taille, et là ici on a [plus de 200 000] habitants, et un budget de [plus de 20] millions, je considère que la stratégie, la conception de grosses opérations, et le management des équipements, et la relation de l'interface élus/systèmes, c'est ce qui fait mon métier. Ainsi que pilotage, les tableaux de bord, le reporting. Quand l'opérationnel prend trop de place, on n'a plus de temps pour ça, sauf à être un stakhanoviste. C'est ma conception du métier.

ENTRETIEN N° 31 : Je pense que les qualités managériales vont être de plus en plus sollicitées. Il faudra qu'ils [les DGS] s'attachent à trouver des collaborateurs qui ont ces capacités. Car on trouve de la technicité, de la compétence, de l'expérience, mais pas toujours cette capacité à entraîner des équipes, à les préparer au changement, à leur apprendre à gérer l'incertitude, avoir un discours rassurant, mobilisateur.

On ne peut s'empêcher de mentionner, par contraste, le témoignage de ce DGS d'une communauté d'agglomération du milieu rural, ayant gravi les échelons dans l'administration locale et aujourd'hui proche de la retraite, et qui met en avant les compétences en « relations humaines » qu'il a souhaité acquérir lors de formations professionnelles, des formations tournées vers la communication mais aussi et surtout la gestion des conflits, des termes qui tranchent avec ceux qui sont associés aujourd'hui à la conduite du changement (ENTRETIEN N° 4).

ENTRETIEN N° 4 : A l'époque quand je suis arrivé, on s'est forgé nos propres outils et notre propre cadre d'intervention. Moi je me souviens qu'il y a quelque chose qui m'a beaucoup aidé, c'est que j'ai eu la chance de participer aux premières formations organisées par le CFPC [Centre de Formation des Personnels Communaux, ndr] à l'époque, qui était lié à tout ce qui était relationnel, on commençait... C'était un monsieur qui s'appelait Christian Viandier, qui a vraiment initié au sein du CFPC sur le savoir être. Alors là j'en ai consommé des tonnes, parce que je me doutais bien qu'au-delà de mes 6 ans de formation théorique, il me manquait cette capacité à faire passer les messages, à être entendu, à gérer des conflits, à les anticiper.

b ► Les vertus attendues de la stratégie et du « projet de territoire »

On se doit de noter les références récurrentes et élogieuses au(x) « projet(s) » qui ressortent des entretiens, quand bien même ce terme prend des significations très différentes. La première signification, la plus fréquente, est celle qui associe le « projet » (ou « projet de territoire ») à la prospective et à la stratégie. Ce projet-là passe très concrètement par la rédaction d'un document prospectif, très important aux yeux des DGS, et très utile aussi. A l'inverse, **là où ce type de projet n'existe pas, ce qui semble être la majorité des cas, les DGS le déplorent, en faisant la liste des difficultés.** C'est le cas de ce DGS d'une communauté d'agglomération rurale de grande taille qui déplore l'absence de réflexion stratégique (c'est-à-dire un exercice prospectif qu'il distingue de la prévision) dans sa communauté, une absence rendue aujourd'hui possible par des ressources suffisantes, mais qui pourraient venir à manquer demain. Il regrette aussi que les élus, fixés sur l'horizon du mandat, se désintéressent de ces réflexions et il doute au final qu'elles se mettent en place. Si ce n'était pas le cas, il pourrait mieux « tracer la voie », « réagir à des événements imprévus » (ENTRETIEN N° 4). Cet autre DGS d'une communauté pourtant bien structurée sur le plan administratif (plus de 300 agents) souligne le manque de « stratégique », ce qu'il explique par le temps consacré au « quotidien », par la difficulté à « arracher » le chef de l'exécutif à son mandat communal pour la « nourrir » (ENTRETIEN N° 5). Dans cette autre communauté d'agglomération, moins structurée (160 agents), le temps manque pour le « prospectif » et le « stratégique », en raison du temps pris par l'opérationnel, en raison du poids des dossiers ou des demandes des élus, ce qu'il regrette eu égard à l'image qu'il se fait de son métier (ENTRETIEN N° 20). Pour ce DGS d'une communauté d'agglomération en milieu rural, la difficulté à définir, via le projet, un « cadre » qui soit « lisible » à l'action de la communauté provient de la réticence des élus à se contraindre durablement, à « brider » leur créativité, d'où leur préférence pour un inventaire, une collection de projets (ENTRETIEN N° 28). Pour ce DGS d'une communauté de taille moyenne, bien dotée administrativement, le projet a pâti de l'absence de « consensus politique » si bien qu'il n'a pu être validé que très tardivement, soit une année avant les municipales, trop tard pour être réellement utile (ENTRETIEN N° 11).

ENTRETIEN N° 4 : Il y a déficit de réflexion stratégique, construite, partagée. Parce que c'est un territoire qui, lorsqu'il a été institué en tant qu'agglomération, a bénéficié d'un point de vue financier... c'est un territoire très riche, avec des gros pourvoyeurs de TP. Ce qui fait qu'on a encore une situation financière assez confortable par rapport à d'autres agglomérations. Dans mon ancienne agglomération, celle [à côté], c'est compliqué. Quand on est riche, on s'impose moins la nécessité de prospective. Cette culture de l'anticipation, on a du mal à le faire passer chez nos élus quoi... Et peut-être que c'est parce qu'ils ont leurs échéances propres, je sais pas... Cette culture de l'anticipation et de la prospective, c'est pas... La PPI c'est pas de la prospective, c'est de la prévision. L'anecdote, quand je suis arrivé à l'agglomération [précédente], avec cet accord politique historique entre un élu communiste et un centriste, c'est le maire de [la ville centre] qui a démarré avec moi. Et moi je voulais qu'on fasse une prospective budgétaire et financière et il m'a dit 'Monsieur [Bidule], mais que pour 2 ou 3 ans, le temps de mon mandat'. Et je pense qu'il y a beaucoup d'élus comme ça. Alors que c'est quand même un outil d'aide à la décision de savoir effectivement quelle voie on se trace, et de pouvoir réagir à des événements imprévus, c'est ça la prospective. Pouvoir garder la main. Là on le vit à travers la prospective purement financière et budgétaire, mais on voit bien que c'est... les élus ont beaucoup de difficultés à se projeter, et donc par conséquence à fixer des orientations stratégiques. Après qui peuvent être remises en questions si l'environnement évolue. (...) Quand je partirai, ça sera vraiment pour moi un regret de pas avoir réussi à instiller cette culture de l'anticipation, de la prospective et de l'évaluation.

ENTRETIEN N° 5: Et surtout là mon problème, c'est que j'arrive pas à coincer ma présidente sur des temps de réflexion. Alors là par exemple j'en ai un, et ça a été la croix et la bannière de trouver 3 heures pour s'enfermer véritablement, peut-être pas à l'agglomération d'ailleurs, pour raisonner stratégiquement. On va remettre ça le 10 avril, une journée complète, bah c'est fondamental. Et une grande partie de mon boulot, outre qu'il faut que je dégage du côté un peu pénible du quotidien, c'est alimenter ma présidente dont c'est le premier mandat exécutif, qui n'a même jamais été maire, un l'arracher au mandat communal, définitivement basculer dans son rôle de présidente d'EPCI qui n'est pas la même chose, et lui donner de la matière, et moi-même me nourrir, s'alimenter réciproquement pour alimenter une réflexion stratégique. C'est très usant, parce qu'on le fait l'arrache sur nos agendas.

ENTRETIEN N° 20: La difficulté permanente à laquelle on est confronté, c'est d'être trop pris par l'opérationnel et de ne jamais avoir assez de temps pour le stratégique ou le prospectif. On a toujours tendance à être tiré sur le dossier, ou parce que les élus vous interpellent sur tel ou tel dossier. Et du coup on n'a jamais assez de temps pour travailler sur la programmation, y compris sur le contrat de plan état Région en ce moment. Mais pour moi, c'est un sujet. Il est générique et banal, mais c'est une vraie question. (Je lui demande s'il ne s'agit pas plutôt d'un regret que d'une difficulté) Oui c'est juste. Votre question renvoie à la conception qu'on se fait, et ça c'est très personnel. Je pense que dans des agglomérations d'une certaine taille [comme cette communauté], je considère que la stratégie, la conception de grosses opérations, et le management des équipements, et la relation de l'interface élus/systèmes, c'est ce qui fait mon métier. Ainsi que pilotage, les tableaux de bord, le reporting. Quand l'opérationnel prend trop de place, on n'a plus de temps pour ça, sauf à être un stakhanoviste. C'est ma conception du métier.

ENTRETIEN N° 28: Le boulot du DG, c'est de dire aux élus il faut un projet. Il faut un cadre, il faut un truc lisible. Et c'est très difficile. Dans une collectivité, on a des projets, on a des idées, et je trouve que les élus ont du mal... enfin ne veulent pas s'enfermer là-dedans, à dire on a un projet, on a des axes, des orientations, on va les suivre. Ils le vivent comme quelque chose qui bride leur créativité. Mais ce que j'ai vu, et ça j'aimerais bien arriver à mettre ça en place ici, c'est un projet, qu'on décline et on met des outils derrière. En général, ce que je vois plus, c'est des idées d'outils : tiens, on pourrait faire un site de covoiturage ; tiens on pourrait faire une navette pour desservir le pôle d'échange ; tiens on pourrait une piste cyclable... Mais une politique de mobilité : c'est quoi les principaux problèmes de mobilité et comment on les traite ? C'est de définir la stratégie. C'est dire vous devez avoir un plan stratégique. Je vous propose, pour le piloter, faites pas 10 commissions, faites-en 4 transversales, et moi derrière j'organise les services de la même manière pour qu'il y ait une cohérence. Et la maquette budgétaire sera présentée de la même manière. Et les outils d'évaluation des politiques publiques, on les fera aussi en fonction de ça. Notre professionnalisme il est là, dans la mise en place des outils de pilotage : et pour conduire telle opération, il faut faire du mode projet, là c'est un service... - Quelle est la panoplie des outils de pilotage ? - C'est le projet, c'est l'organisation, le management, le suivi budgétaire, le suivi des politiques publiques, les systèmes d'information, les processus. Vous voyez ? Exprimer un projet qui puisse être piloté. Et moi la tendance, le risque, ce que je constate beaucoup, c'est des projets des idées : tiens, on va faire une piscine. Essayons de l'intégrer dans une politique globale. C'est quoi le besoin principal du territoire ? Après ils font ce qu'ils veulent, mais on met ce questionnaire-là. C'est amener les élus à se poser les questions. J'ose le dire, mais le député ici se définit comme un incompetent polyvalent.

ENTRETIEN N° 11: [Le projet] a été validé à l'unanimité moins une abstention. C'était plutôt à la fin du mandat, et c'était moins facile à mettre en œuvre ensuite. Et avec son problème de majorité, et avec les petites communes, on était sur du consensus mou. Pour lui donner plus de corps, la stratégie, plus que ce qu'on pouvait arriver avec un consensus mou, le travail c'était le décliner en programmes pluriannuels d'action, en thématiques, faire en sortes que toutes nos actions fassent référence au livre vert, etc. Le livre vert, il a été validé début 2103, mais ça laissait trop peu de temps pour y faire référence.

On le voit déjà dans les extraits qui précèdent, les **vertus présumées du « projet » ou de la « stratégie »** qui sont énoncées par les DGS tournent largement autour de l'idée de « coordination », de « cohérence ». Elles visent autant l'organisation administrative que l'organisation politique, c'est-à-dire qu'il s'agit tout autant de « coordonner » les services que les élus. Ce jeune DGS d'une communauté d'agglomération mise beaucoup sur le « projet de territoire » pour avancer sur les dossiers de la mutualisation, du pacte financier et fiscal, et pour faire exister politiquement l'EPCI (« dépasser la juxtaposition de visions des maires » (ENTRETIEN N° 16). Pour ce DGS ayant longtemps exercé dans sa communauté, le « projet » doit venir pallier l'absence de programme politique électoral, incarner des orientations collectives pour la mandature (ENTRETIEN N° 17). De même, cette DGS qui dirige une communauté rurale bien dotée administrativement souligne

rétrospectivement tout l'intérêt du « projet de territoire » qu'elle a écrit et qui a permis de donner de la « transversalité » et de la « cohérence » pour des élus qui étaient perdus devant la multitude des procédures (PLH, PLU) (ENTRETIEN N° 27). Pour cet autre DGS, le projet est une modalité pour avoir une « base de référence », pour « hiérarchiser » (ENTRETIEN N° 30).

ENTRETIEN N° 16 : Mais pour moi l'enjeu le plus important pour la collectivité, ici sur ces prochaines semaines c'est l'élaboration d'un projet de territoire. Avec l'émergence d'une vraie vision stratégique sur le mandat, en termes d'aménagement du territoire au-delà du mandat. C'est aux élus de s'y atteler. Pour autant, nous les techniciens on a toute notre part dans cette histoire, et je pense qu'on doit pousser à faire en sorte que ça émerge. Aujourd'hui c'est plutôt une question élus et cabinet mais depuis mon arrivée, c'est un domaine sur lequel je pousse assez fortement. (...) Je pense que la mutualisation et le pacte financier et fiscal dépendent du projet de territoire. C'est ce qui donne sens aux agents dans une collectivité, ce qui permet de prioriser ce qu'on va faire, les axes qu'on développera, dans un contexte financier très contraint. Sinon on aura du mal à dépasser la juxtaposition de visions des maires. Il y a eu un projet de territoire, mais il s'est pas inscrit dans la durée, et c'est pas une référence pour les uns et les autres. Après les élus l'ont un peu oublié, et le lien entre le stratégique et l'opérationnel est un peu en décalage. Donc il faut qu'un moment les élus disent ce que sont leurs priorités, ou que chacun développe ses thématiques, ou que chacun porte les enjeux de sa commune.

ENTRETIEN N° 17 : Par rapport aux autres collectivités : c'est ce qu'on a fait ressortir dans notre manifeste et j'en suis convaincu, le DG d'interco a une particularité : lié au mode de scrutin, il accueille à l'issue des municipales une assemblée où chacun a la même légitimité. (maires, adjoints... personne ne doit rien à celui d'à côté). Ils sont individuellement dans une légitimité particulière, mais c'est une légitimité individuelle voire par petits groupes liés à la commune de laquelle ils sont issus. Mais auparavant ils ne se sont jamais vus pour construire ensemble un programme, ils arrivent nus ! contrairement à une commune ou un département ou une région. Ils arrivent, premier boulot : on élit un président et des VP, mais ça ne dit pas pour quoi faire, alors le président peut esquisser dans son propos de présentation ses orientations, et bien évidemment qu'il va le faire. Mais derrière il faut rassembler, donc le DG va avoir une préoccupation qui est la traduction de ce que le président a dit en une sorte de programme pour le mandat de projet de territoire.

ENTRETIEN N° 27 : Après j'ai vraiment apprécié d'écrire ce projet de territoire, écrire un peu l'histoire de cette interco, on a un PLH, un PLU, mais on n'avait pas de transversalité, les élus s'y perdaient, on manquait de cohérence.

ENTRETIEN N° 30 : Le problème auquel j'ai été confronté, pour arbitrer, le plus confortable c'est avoir une base de référence, la plus formalisée possible. Ça peut être d'avoir un projet de territoire. J'ai mis dans mon projet de territoire que je voulais résorber l'habitat indigne ? J'ai des crédits en diminution ? Alors je mets moins de crédits sur l'habitat le moins social, et je les concentre sur le très social.

Cette question de pouvoir rédiger un « projet » peut aussi **renfermer une dimension symbolique très positive pour le DG, dans laquelle réside une partie importante du sens de sa « mission »**. Ce DGS d'une très grande communauté de grande taille (presque 100 000 hab.) considère qu'il existe dans son recrutement un objectif explicite « d'écrire » le projet de territoire, avec une consigne du président qui porte la priorité sur l'investissement (ENTRETIEN N° 28). De même, ce DGS d'une très grande communauté voit dans la réalisation du « projet », déclinée dans différents secteurs de politique publique, la marque distinctive des grandes communautés comme celle qu'il dirige, comparée aux petites, plus préoccupées de réalisations ponctuelles, manière de faire apparaître une hiérarchie symbolique entre institutions selon leur taille (ENTRETIEN N° 31). Le portage des « projets » renvoie également à la division des tâches au sein de l'administration, entre le portage et le management des « projets » qui échoient au DGS d'une part, et leur gestion concrète (« rentre dans le fonctionnement ») qui est déléguée aux subalternes (ENTRETIEN N° 8). Rétrospectivement, dans la présentation d'une carrière, la liste des « projets » qui ont été portés par le DGS dans ses postes précédents sont partie intégrante de son expérience (ENTRETIEN N° 19). Le projet peut également donner du sens à l'action de la communauté, au-delà de l'intérêt pour le travail, dès lors qu'il imprime sa marque au territoire (les « projets structurants »), distingue l'EPCI des autres institutions (région, État) par sa capacité à agir sur des délais plus courts (ENTRETIEN N° 31).

ENTRETIEN N° 28 : (Existe-t-il un contrat de mandature implicite dans votre recrutement ?) Oui, je dirais oui. Ici le contrat de mandature était précisément de bâtir le contrat de mandature, monter l'institution et le projet. En gros, cette collectivité qu'est-ce qu'on va en faire ? Est-ce qu'on fait des investissements ? En gros, c'est ça la vision du président au départ, c'est une machine à investir, donc à créer des équipements. Ou est-ce que c'est un outil de service à la population ?

ENTRETIEN N° 31 : Et dans la nature des projets, la stratégie, dans une CC, je la cherche ! Si on leur demande quelle est leur politique économique, ils vont nous regarder avec des grands yeux : « moi c'est remplir ma ZA »... Nous, c'est un peu plus large. Pareil sur l'habitat : « c'est quoi votre politique du logement ? La question de mobilité ? »... Ou alors, ça peut être aussi les chefs-lieux des préfectures de région, par exemple Dijon, je pense qu'ils peuvent avoir des problématiques de centralité, d'urbanisation, de transport entre la ville et le rural, les grands équipements... Il faudrait croiser une liste... Clermont-Ferrand par exemple, et là il y a des choses à partager.

ENTRETIEN N° 8 : Gestionnaire de projet, parce que je fais les projets, et une fois qu'ils sont faits c'est une équipe qui prend et fait fonctionner. On reste garant du fonctionnement, mais on les met en place, on le porte, et on fait qu'il rentre dans une dynamique, et une fois qu'il est à maturité, hop, on le lègue à une équipe. Par contre on a encore la responsabilité, mais c'est le rôle du DG. Je vois passer les gros projets entre mes mains, je les porte, les manage... et une fois qu'on rentre dans le fonctionnement il y a des équipes qui assurent la continuité, qui les développent. Mais le lancement de l'opération doit être porté par les DG.

ENTRETIEN N° 19 : Et je me suis retrouvé DGS au moment le plus opérationnel du mandat : avec la cité des arts, un projet de 46 millions, qu'on a fait dans les temps et dans les coûts ; avec la réalisation de la première ligne de tramway ; et puis à côté de ça, la redevance incitative, c'était un gros projet : on a monté la redevance sur un territoire à 180 000 habitants, avec une ville à 120 000 hab. Et un autre point, c'était la création d'un pôle métropolitain, ce qui sûrement à terme débouchera sur un élargissement entre les deux capitales, Besançon et Dijon, et qui a permis de s'inscrire dans la programmation européenne.

ENTRETIEN N° 31 : Ce qui structure le territoire c'est l'agglomération, c'est là où l'on conduit les projets d'envergure, et ça c'est stimulant ! En plus c'est le niveau où l'on arrive à voir dans des délais relativement courts, la réalisation de projets (zénith, équipement) : on a la capacité d'initier le projet et de le voir se concrétiser, ce qui est difficile au niveau d'une région et impossible au niveau de l'État. Mais là il y a ce caractère un peu concret, cette capacité à agir sur le territoire, avec une logique d'investisseur.

3 Des difficultés pratiques récurrentes

La position d'intermédiaire du DGS semble aussi se traduire dans un certain nombre de difficultés inhérentes au métier. Elle oblige à tenir simultanément la figure du généraliste et du spécialiste, capable non seulement de faire la démonstration de sa hauteur de vue, de résoudre des problèmes de toutes natures, mais aussi de faire usage de savoirs spécialisés, tout particulièrement droit, finances et gestion. Elle oblige également à être simultanément présent sur différents fronts, avec les élus et avec les fonctionnaires, au prix d'un sentiment d'isolement.

a ► L'alternative entre polyvalence ou technicité

La question des compétences nécessaires fait apparaître des réponses qui la retraduisent selon l'opposition généraliste/spécialiste. Cela ne permet pas de saisir deux profils distincts, deux profils types, mais cela permet de mettre en relation la représentation que les DGS se font de leur métier à l'aune de leurs trajectoires.

La technicité renvoie en premier lieu à la maîtrise de compétences fondamentales, à savoir le droit, les finances publiques, les RH, ce qu'un de nos interlocuteurs nomme « les fondamentaux ». La maîtrise de ces fondamentaux est mise en avant par ce DGS qui, parce qu'il est issu du monde de l'entreprise, découvre à son arrivée ces compétences de base, nécessaires à l'exercice du métier de DGS : finances publiques, droit (code des marchés publics), et les RH qu'elle n'a pas eu besoin de travailler

particulièrement (ENTRETIEN N° 3). Cette technicité sur les fondamentaux apparaît d'autant plus cruciale que le DGS exerce dans un environnement administratif où il doit pallier l'absence de services structurés. Ainsi, ce DGS d'une communauté de taille moyenne qu'il a largement développée sur le plan administratif considère que la spécialisation est incompatible avec son métier de DGS, en raison de la nécessité de pallier l'absence de services compétents tant qu'ils ne sont pas structurés, et que cela suppose donc de faire preuve de polyvalence, être prêt à s'improviser technicien quand les conditions le requièrent (ENTRETIEN N° 12), ce qui est toujours le cas. Selon ce DGS d'une communauté d'agglomération composée de nombreuses communes rurales, c'est le besoin de technicité qui explique le développement de l'intercommunalité plus que la nécessité de réaliser des économies. Une technicité dont il a dû lui-même faire preuve en raison du dénuement des services lorsqu'il a pris ses fonctions, en organisation la gestion du courrier (ENTRETIEN N° 28).

ENTRETIEN N° 3: (Je demande sur quoi il lui a fallu se documenter en arrivant) Sur le fonctionnement, sur les bureaux communautaires, sur les conseils, sur le code des marchés publics, sur les instances de prise de décision, comment on décide... Le fait d'avoir des élus et des techniciens, comment ça fonctionne, des présidents, des chefs de service... Et puis après, il y a la partie connaissance du métier : la finance publique est complètement différente, et là on ne connaît rien quand on arrive. Les aspects juridiques c'est complètement différent. Moi sur les RH, je me suis pas posé plus de questions que ça. Qu'on soit dans le public ou dans le privé, ça reste des RH. Mais en finances publiques oui, là, pour le coup, le fait de me poser avec mon directeur financier, d'embaucher un contrôleur de gestion... On avait l'habitude de reprendre le même budget et d'ajouter 2%, bon bah non. Et du coup on analyse autrement les choses, et ça remotive aussi le directeur financier.

ENTRETIEN N° 12: Vous ne pouvez pas être spécialisé, puisqu'aucune collectivité n'a les mêmes besoins. Dans un cas vous allez avoir un très bon profil d'ingénieur et vous n'aurez pas de problèmes techniques et dans l'autre cas vous n'aurez pas de service d'ingénierie suffisant et vous devrez prendre en charge le côté technique. Moi à l'agglomération, ici, quand je suis arrivée, on était 9 (finance, RH, DGS...) et des équipes d'ingénieurs très réduites, pas d'informaticien, pas de maîtrise d'ouvrage, un seul ingénieur assainissement, on était tout petit. A ce moment là le grand dossier c'était la construction d'une nouvelle STEP, j'ai travaillé avec un ingénieur à cette STEP, j'ai fait la négociation foncière pour acquérir les terrains, vous êtes obligés de devenir opérationnel sur le dossier du moment. C'est ce qui est très intéressant.

ENTRETIEN N° 28: Le besoin que je ressens, c'est pas les économies, c'est le besoin de compétences. Une interco de 10 000 hab. c'est 3 personnes, à partir du moment où les sujets deviennent pointus, techniques, ce qu'on constate partout... Les déchets, l'assainissement, l'énergie, un interco de 10 000 hab., se payer un gars pour faire les diagnostics énergétiques de 3 communes, ou 7 communes, on n'a pas les moyens. C'est le degré de technicité qui exige des moyens qu'on n'a pas. Le mouvement de passage de la commune à l'interco, c'est un peu ce qu'on peut voir avec l'hôpital : on a besoin de tellement de technicité, de compétences pointues... là où une ville de 10 000 hab. avait un hôpital, aujourd'hui c'est plus possible. Donc technicisation, éloignement, et donc risque de déposséder démocratiquement. (...) Au plus au plus descend dans une petite structure, au plus le travail du DGS c'est de faire des choses concrètement quoi. Moi mon premier job ici c'était d'organiser le service courrier, parce que le courrier arrivait à 5 endroits différents.

La technicité ne renvoie pas seulement aux compétences du DGS, mais aussi à son rapport avec les élus. Ainsi ce DGS ayant été largement contesté par des élus UMP au motif qu'il avait travaillé pour une institution dirigée par le PS, il met en avant la ressource « politique » qu'a constitué sa « technicité », c'est-à-dire sa propension à élaborer et justifier ses choix sur la base d'arguments techniques, et notamment financiers (ENTRETIEN N° 6). De même ce DGS d'une grande communauté d'agglomération considère que cette reconnaissance de technicité (en matière juridique, technique, financière) est un rempart et une protection contre un assujettissement complet aux élus, tandis qu'une attitude politique fait courir le risque de se retrouver « nu » dans la relation aux élus (ENTRETIEN N° 19).

ENTRETIEN N° 6 : Donc pour moi, un DG doit avoir un haut niveau de technicité. Un DG ne doit pas rentrer dans ses fonctions parce qu'il a des connaissances politiques, ou des affinités personnelles. J'ai oublié une autre particularité dans mon parcours. J'ai été recruté par la gauche, et je travaille aujourd'hui avec la droite. Alors j'ai eu quelques petits soucis par moments, parce qu'on ne peut pas empêcher les gens de vous coller des étiquettes, **mais j'ai été sauvé par ma technicité**, dans la définition et la mise en œuvre des politiques.

ENTRETIEN N° 19 : On est un certain nombre à considérer qu'on ne peut pas être de bons collaborateurs si on est politique : on nous attend sur notre métier, sur le management, etc. Mais quand on est politique sur nos fonctions, il est extrêmement difficile d'être en capacité de dire non. Or il faut pouvoir dire 'vous vous trompez', 'vous ne pouvez pas'. Une de nos priorités, c'est sécuriser l'action publique : la fonction juridique, la fonction financière, la fonction du risque sont des dimensions essentielles de nos métiers.

D'autres agents se fondent plutôt dans le rôle du généraliste, un terme souvent associé à la nécessaire « polyvalence ». Celle-ci est plutôt mise en avant par des agents aux trajectoires variées, aux mobilités fonctionnelles fortes, ayant occupé des postes dans des institutions différentes. L'argument de la « polyvalence » est ainsi mobilisé par ce DGS (ingénieur, ancien conducteur de travaux dans un grand groupe de BTP) qui se pense comme « atypique » dans un monde de fonctionnaires, et qui met donc en avant la variété des connaissances requises, la nécessité le cas échéant de faire preuve de compétences techniques (ENTRETIEN N° 3). D'après ce DGS d'une communauté de très grande taille, ayant eu un parcours professionnel chaotique, avant de développer la communauté, ce caractère polyvalent revient à pouvoir appréhender tous les sujets (y compris les plus techniques) afin de les traduire en des termes simples aux élus, et il est attesté par la grande variété des parcours qui mènent à la fonction de DGS (ENTRETIEN N° 22).

ENTRETIEN N° 3 : J'ai un parcours un peu atypique parce que je viens du privé. Je ne suis pas fonctionnaire mais contractuelle, ce qui n'est pas courant pour les DGS d'interco. (...) C'est un parcours atypique, mais intéressant, pour montrer aujourd'hui qu'un DGS d'agglo doit avoir un profil un peu différent. Il y a vraiment besoin d'une grande polyvalence. Une connaissance des données territoriales, mais aussi une connaissance des métiers, une connaissance technique, quand on encadre des compétences pointues.

ENTRETIEN N° 22 : Je pense être capable d'appréhender tous les sujets, sans être spécialiste dans tous les domaines, je suis un généraliste dans tous les domaines, capable de discuter du bien-fondé d'une décision avec un ingénieur ou un technicien, avec le service juridique... Pour moi, le territorial est d'abord un généraliste. Je ne crois pas qu'il y ait de parcours unique pour être DG, il y a des gens qui ont appris différentes choses, et qui vont pouvoir aborder des dossiers complexes parce qu'ils vont pouvoir avoir différents regards sur ce dossier. Ça, c'est ce qui fait notre capacité à discuter avec des élus : traduire en termes compréhensibles par des non-techniciens des sujets qui peuvent être très techniques. C'est à mon sens le premier rôle du DG : être une passerelle entre le technicien spécialiste et l' élu qui a besoin qu'on lui vulgarise pour qu'il puisse prendre des décisions politiques. Il doit comprendre les enjeux et faire les choix stratégiques.

Cette « polyvalence » est, selon les cas, vécue de façon plus ou moins positive. Pour ce DGS ayant connu une grande mobilité, ainsi qu'une expérience dans un cabinet privé, la « polyvalence » est associée au « mode projet », c'est-à-dire aux missions de communication, d'ingénierie, d'enrôlement politique, de management de l'organisation, associé aussi à l'innovation, à la création, à l'esprit d'entreprise, c'est-à-dire à une image moderne du dirigeant opposée au bureaucrate traditionnel (ENTRETIEN N° 29). *A contrario*, ce DGS d'une communauté très rurale ayant créé la communauté qu'il dirige, a vu son métier évoluer, et porte un jugement plus mitigé sur la « polyvalence » : il se considère « expert en rien », il lie la « polyvalence » aux contraintes du « quotidien », par opposition à un expert qui peut plus prendre son temps, ce qu'il considère aussi « frustrant » et qu'il compense en donnant des cours à l'université (ENTRETIEN N° 2).

ENTRETIEN N° 29 : « Moi je pense que si j'avais pas connu l'interco, ce consensus, ce mode projet, l'interco me l'a révélé. Le fait d'être pionnier dans des modes d'organisation, c'est mon ADN. Et un DGS qui s'inscrit dans une logique classique, il souffre en interco, il doit être en grand écart : vous avez les mêmes contraintes que n'importe qui, vous devez être dans l'ingénierie, dans le consensus, dans la communication, et en interne, la com' est en direction des agents et des communes, vous êtes sur des conférences des maires... Pour moi, si vous n'êtes pas entrepreneur dans l'âme vous n'avez rien à faire dans l'interco. Vous êtes sur des notions inventives d'organisation, de gouvernance. Un DGS qui est pas dans la création, il s'est trompé. »

ENTRETIEN N° 2 : La polyvalence, je suis polyvalent en tout mais expert en rien, c'est très frustrant de ne pas avoir une expertise sur un domaine que je maîtrise à fond où je pourrais être une personne ressource, respectée. Et moi en milieu rural, par le fait que j'ai des chargés de missions polyvalents, le DGS qui est bien sûr polyvalent, et en plus moi j'ai des dossiers persos, j'ai 20% où je gère MES dossiers : habitat, urbanisme... en plus de ma mission de DGS. Après est-ce que j'ai envie de maîtriser à fond un domaine, en prenant une fonction de chargé de mission je ne sais pas... c'est vrai que la fonction de DGS est pas mal quand même... Est-ce que je me spécialise, plus en mode chef de service, ou est-ce que je reste polyvalent en gérant ma frustration ? Je la gère parce que je donne des cours à la fac, sur mon engagement à l'ADGCF... je vois ça comme une gestion de la frustration, un moyen de m'extraire de mon quotidien.

b ► L'ubiquité et les contraintes de la « réunionite »

Les DGS doivent, au-delà des vertus et du sens qu'ils prêtent au projet, travailler sous un ensemble de contraintes pragmatiques qui limitent leur disponibilité et le temps qu'ils peuvent dégager pour la « stratégie », la « prospective ». En atteste tout d'abord **les références nombreuses au temps exorbitant passé en réunions, au détriment de nombreuses autres activités**. A certains égards, le DGS apparaît comme un professionnel de la réunion, dont les autres tâches ne peuvent se nicher que dans les interstices. Ce DGS d'une petite communauté de commune estime être submergé par les réunions régulières (les bureaux, conseils, les réunions de services) qui l'occupent une part importante de son temps, variable dans le temps, et le submergent (« bouffer par le quotidien »), prenant le pas sur le reste et en particulier sur le contact plus personnalisé avec ses agents (ENTRETIEN N° 1). Dans une plus grande communauté (plus de 400 agents), ce DGS considère qu'il n'existe pas de semaine type, mais que chacune est toutefois rythmée par les réunions, internes et externes, avec les partenaires extérieurs, les comités techniques, les réunions où il faut représenter l'institution (ENTRETIEN N° 11). Cet agent qui vient de prendre la direction d'une communauté d'agglomération rurale de très grande taille, comptant une centaine d'agents, distingue les réunions avec ses cadres (comité de direction) où se crée un esprit d'équipe, les réunions du bureau pour « faire valider », auxquelles s'ajoutent les RV individuels avec chacun des 50 maires, visant à saisir leurs attentes, mais qu'il peine à mener à leur terme (ENTRETIEN N° 14). Ce DGS d'une communauté de communes de grande taille explique qu'il privilégie les réunions décisionnelles, et évite les autres, où il peut « envoyer un élu » comme il déléguerait un de ses agents (ENTRETIEN N° 7).

Cette multitude de réunions suppose de les organiser formellement. Un **principe de division commun** apparaît, qui distingue les débuts de semaine réservés aux réunions avec les agents et les fins de semaines réservées aux réunions avec les élus. Pour ce DGS d'une communauté de 600 agents, les réunions se répartissent entre divers types, distribués d'ailleurs à différents moments de la semaine : les réunions de début de semaine consacrées à l'administration (comités de direction, revue de projet, comités de pilotage, partage d'informations), et celles de fins de semaine réservées aux élus (bureaux) (ENTRETIEN N° 18). Ce partage entre des débuts de semaine consacrés aux services et des fins de semaine consacrés aux élus est assez récurrent : on le retrouve chez ce DGS d'une communauté d'agglomération rurale qui compte une centaine d'agents et qui sépare les temps de coordination avec les directeurs responsables de pôles (ils sont 4), et les temps avec les élus, réunion de VP (une par semaine) et avec le président (deux par semaine) (ENTRETIEN N° 28) ; c'est le cas aussi de ce DGS qui dirige depuis longtemps une communauté de communes de 300 agents environ, et identifie deux temps forts : le lundi matin dédié aux réunions avec les chefs de service, pour information, et le mercredi soir avec l'exécutif (président et 9 VP) pour faire arbitrer (ENTRETIEN N° 32).

Dans certains cas, **cette division temporelle des réunions peut être encore plus raffinée**. Pour ce DGS d'une grande communauté d'agglomération, son temps à la communauté se divise en plusieurs

catégories : les temps avec chacun des directeurs (une fois par semaine, ou tous les 15 jours), en début de semaine ; les comités de direction précédés d'échanges avec le dircab, moments d'information et de régulation hebdomadaires, placés plutôt en début de semaine ; les points d'arbitrage avec le président et/ou le cabinet, plutôt les vendredi ; et les temps avec les partenaires extérieurs pour représenter (ENTRETIEN N° 20). Ce temps de réunion apparaît encore plus segmenté pour ce DGS d'une communauté qui compte plus d'une centaine d'agents, et organise la division fonctionnelle des réunions selon chaque jour de la semaine : les réunions managériales (le lundi) ; les points avec le président (mardi matin), les bureaux d'études (mardi après-midi), le bureau communautaire (mardi après-midi) ; le temps personnel (RTT) ou associatif (mercredi) ; le suivi des projets, les réunions du pays, du SCOT (jeudi), avec les partenaires extérieurs (vendredi). S'y ajoutent, une fois par mois, des réunions avec les DGS des communes (ENTRETIEN N° 27).

ENTRETIEN N° 1 : Ce n'est pas une journée type, ce sont les différents éléments qu'on retrouve sur une période. Quand on est en période de budget, c'est la partie gestion financière, des services qui va être plus importante... (...) j'ai l'impression de me faire bouffer par le quotidien, ce sont des questions de réorganisation interne, mais parfois j'ai l'impression d'être happé par ce que je fais au bureau, de temps en temps les gars doivent se dire « on ne la voit pas souvent », je ne sais plus comment faire. (...) Le manque de temps ça c'est sûr, il y a des réunions, des conseils, des bureaux... Ce n'est pas vraiment une difficulté mais une nécessité de faire passer des messages. Mais je suis en train de vous dire que j'ai l'impression de ne pas le faire correctement.

ENTRETIEN N° 11 : Semaine type non, mais des points de passage obligés oui : réunion de codir chaque semaine, avec mon président chaque semaine, avec les deux DGS et mon président. Et on est pas mal aussi dans la représentation, dans la réunion, celle qu'on organise en interne, ou encore celle où le DGS doit être présent pour représenter, soit des comités techniques avec le département ou autres.

ENTRETIEN N° 14 : Alors dans la semaine type, il y a quand même tous les mardi matin un comité de direction, où nous pouvons échanger, moi je demande des reporting sur tel ou tel dossier. Voilà. Et quelque part, je pense réussir à créer cet esprit d'équipe entre tous les cadres. Bon après, il y a toujours une réunion hebdomadaire avec le bureau, pour faire valider certains principes. Après derrière ce sont des RV avec les élus. J'ai aussi le temps d'aller rencontrer les 50... là je suis à 30 élus, 35, j'en ai encore une quinzaine à voir, pour m'intéresser à eux, à leurs projets municipaux, pour montrer que l'interco, il y a les compétences qui nous reviennent, mais il y a aussi des projets derrière pour lesquels les élus veulent avoir un soutien, peut-être technique, un conseil, parce que derrière les petites communes sont assez démunies aussi en terme d'ingénierie. Moi j'aime rester humble par rapport à la fonction, et aller vers les uns et les autres. Aujourd'hui, j'ai un peu de mal à finir les 15 autres, parce que l'agenda il s'est rempli à tout va.

ENTRETIEN N° 7 : D'abord, j'en suis à me dire, si ça m'enquiquine et bien j'y vais pas : une grand messe en préfecture qui dure 3 heures et où il suffirait un ¼ d'heure, j'y vais pas... J'envoie un élu (rires), et d'ailleurs souvent il y en a un qui s'y colle. Et sur le même sujet, en fonction de l'actualité, ce sera pas la même réponse non plus. (Mais à contrario, quelles sont celles où il faut être ?) La plupart du temps, c'est celles où il y a des élus. Et aussi les réunions entre techniciens où il y a des décisions... enfin pas des décisions mais où on définit les cadres... Si ! des décisions, là où on va prendre des décisions.

ENTRETIEN N° 18 : Mon organisation est assez simple, lundi matin : point avec les DGA. Lundi après midi : revue de projets ou comité de pilotage. Lundi fin d'am : point avec le dircab, le dircom, sur les événements passés ou à venir. Mardi matin : réunion de DG plus large, partage transversal des enjeux. Le reste de la semaine c'est en fonction des urgences, des rdv (...) Et puis traditionnellement en fin de semaine c'est réservé aux élus.

ENTRETIEN N° 28 : Il y a deux choses qui rythment. La réunion direction et de coordination, avec les directeurs de pôles. La réunion de VP, avec les vice-présidents. Deux rencontres par semaine avec le président, et j'aimerais mettre aussi, ce que je vous disais, une fois de temps en temps, une demi-journée de travail à la maison.

ENTRETIEN N° 32 : Ma semaine-type : en début de semaine j'organise une réunion de l'ensemble de mes chefs de service, le lundi matin, pour soulever les différentes problématiques au niveau de chacun des services pour que chacun de mes collaborateurs puisse avoir connaissance des projets qui se mènent dans chacun des services. C'est un temps fort de la semaine. Le 2^e temps fort est une réunion du président avec les 9 vice-présidents, c'est le mercredi soir, à laquelle mon adjointe et moi-même participons. On décline les problématiques que l'exécutif se doit de traiter, les projets à mettre en œuvre, et les problématiques politiques que les élus se doivent d'appréhender.

ENTRETIEN N° 20 : Après, mon emploi du temps se divise en 3 catégories : le temps de l'échange et des points avec les directeurs, qui sont sous ma responsabilité. Une fois par semaine, ou une fois tous les 15 jours. C'est inévitable. J'y inclue les points transversaux, parce qu'on a un mode de management par projets. Le temps, hebdomadaire, de l'animation de mon comité de direction, avec l'ensemble des directeurs : c'est un point hebdo d'échange de l'info avec la présentation de l'agenda de la semaine, sur les sujets qui peuvent intéresser les autres. Et c'est là aussi où on régule. C'est le temps de régulation et de prise d'info pour pas mal de gens. Et ce temps-là est précédé pendant une heure et demie d'un échange dircab et direction générale, sur la base d'un ordre jour préétabli. Et j'y inclurais aussi les temps d'échange avec le président (la présidente), soit en BetoB, soit avec le dircab ; c'est plutôt le vendredi. Le troisième temps, ce sont les relations extérieures, partenaires.

ENTRETIEN N° 27 : Lundi : il est consacré à toutes les réunions managériales. On faisait des comités de direction les lundi matin, j'ai un point avec la DGA qui vient aussi se substituer, parce que le codir s'essouffait un peu, le lundi après midi je pilote une direction du territoire, habitat urbanisme, devEco, où je pilote un peu plus en directeur ces pôles. Le mardi je fais un point avec le président, avec ma secrétaire, sur les questions courantes. L'après midi, très souvent, j'ai des réunions ou des bureaux d'étude, parfois CAO mais je n'y vais plus. J'ai le bureau communautaire, tous les mardi en fin de journée. Le mercredi peut être RTT, ou bien réunion ADGCF, ou bien réunion de travail, de suivi de projet... Le jeudi est pareil. De toutes façon on passe notre temps en animation, soit l'agenda se remplit et on a des rdv, soit avec des services, soit des élus. Souvent les jeudi matin on a des réunions de Pays, une fois par mois, où on retrouvait les 7 intercos pour essayer de développer une vision plus opérationnelle du pays. On est encore en débat. J'ai eu beaucoup de réunion SCOT, pendant ces trois dernières années, on avait beaucoup de réunions, ça nous bouffe une demi journée... (...) J'oubliais aussi ma réunion avec les DGS de communes une fois par mois...

Dans un nombre important de cas, le rythme des réunions est **largement imposé et cadré par les contraintes de l'agenda institutionnel** : en d'autres termes, ce sont les réunions avec le bureau, le président, les conseils qu'il s'agit d'anticiper et de préparer par... d'autres réunions. Ainsi ce DGS d'une communauté de communes de taille moyenne considère que le rythme de son travail est fortement donné par l'agenda institutionnel politique (les bureaux, les exécutifs, les conseils) et la kyrielle de réunions de préparation, ce qui organise son agenda et qui est très chronophage, « lourd », prend le pas sur le reste (ENTRETIEN N° 9). Ce DGS d'une communauté d'agglomération de taille moyenne, qui est en train de développer son administration, a calé son rythme de réunions sur celles avec la présidente (deux demi-journées par semaine), les réunions de codir sur le rythme des bureaux (les comités de direction sont fixés le lendemain), auxquelles s'ajoutent d'autres réunions régulières (comités direction tous les 15 jours), ce qui représente trop de réunions selon lui (ENTRETIEN N° 5). Cette DGS d'une communauté d'agglomération de 700 agents considère que les bureaux communautaires structurent le rythme de travail, la nécessité de produire des notes par anticipation, sur une base hebdomadaire ; s'y ajoutent les comités de direction et des RV avec le président (déjeuner) (ENTRETIEN N° 12).

ENTRETIEN N° 9 : C'est mettre en place les bureaux, les exécutifs les conseils pour que toutes les décisions soient prises, et que ça soit temporisé, tout ça. Et mettre en commission pour mettre tout le monde en branle pour que tout le monde arrive et qu'au conseil communautaire ça passe. Une synchronisation des agendas, pour que ce soit compris, accepté, pour faire adhérer tout le monde. Là c'est plutôt la colonne vertébrale. On est régi par ça parce qu'on est dans le collectif. On a un président qui doit faire passer son idée aux VP, qui la fassent passer au bureau, qui la fasse passer au conseil communautaire. On est sur une multitude de finalités et de sensibilités. Arriver à mettre lien, et que ça passe. Ça c'est chronophage, c'est le rouleau compresseur j'appelle ça. Après c'est ce qui tempore le rythme, mais c'est pas ce qui donne du sens. Je vois le président deux fois par semaine, l'exécutif tous les 15 jours, le bureau tous les mois, le conseil tous les mois et demi, voire tous les trimestres. Une fois voté, c'est les équipes, on doit juste s'assurer que ça fonctionne, que c'est dans les clous. C'est du quotidien, on n'a pratiquement plus à s'en occuper, si ce n'est s'assurer que ça fonctionne. Sinon on se fait bouffer par le quotidien. (Je relance sur cette expression) Quand on voit ce rythme là, avec des notes, avec les gens les élus, vous vous faites bouffer par le quotidien. Pour que tout fonctionne que ce soit bien là même si c'est les équipes qui le font, ça va vite. Ça prend vite du temps. Et puis ça tempore, il faut

envoyer tout aux conseillers, 15 jours à l'avance, c'est un process qui est un peu long. C'est la démocratie. Mais c'est quand même un peu lourd.

ENTRETIEN N° 5 : Bureau tous les 15 jours, conseil communautaire tous les mois, et réunions thématiques où je vais pas forcément. Nous essayons avec la présidente de caler des temps, au moins un à deux temps de travail hebdomadaire d'une demie journée ensemble. En alternance, les semaines où il y a un bureau, immédiatement le lendemain j'ai un comité de direction. Donc j'ai un comité de direction tous les 15 jours. Et les semaines où il n'y a pas de bureau, je vois mes directeurs individuellement. Alors là, j'ai pas inventé l'eau tiède, je me suis calé sur ce que je faisais avant, et puis parce que ça correspond au rythme de l'agglo. Donc je suis passablement pris, trop pris, par des temps de réunion.

ENTRETIEN N° 12 : Ce qui est structurant c'est nos bureaux communautaires donc on a toute la phase de préparation des bureaux parce qu'on a été très loin dans le détail, chaque dossier qui est présenté donne lieu à une fiche de préparation, à un envoi aux élus pour qu'ils ne viennent pas tout nus au bureau. Ça c'est structurant parce que le mardi et le mercredi il y a toujours un bouclage du bureau précédent ou suivant. En ce moment on en est à un bureau tous les mardi soir, donc en général tous les mardis soir jusqu'à minuit on bosse, avec les élus. Donc cela structure beaucoup la semaine. Sinon, les réunions de coordination une fois par mois, je vois le président une fois par semaine pendant le déjeuner, on n'a pas le temps de se voir ailleurs.

Au-delà des contraintes de fonctionnement de la machine institutionnelle, **le temps passé en réunions est aussi le fruit de sollicitations extérieures, en l'occurrence la multiplication des dispositifs de « partenariat », « gouvernance », de « comités » en tous genres, etc.**, qui touchent toutes les communautés quelle que soit leur taille, et oblige le DGS à se multiplier en réunion pour « représenter » l'EPCI, le cas échéant participer aux arbitrages. C'est l'une des grandes surprises de ce DGS qui, issu du monde l'entreprise, dirige une communauté d'agglomération de taille moyenne (250 agents) ; ces nombreuses réunions qui rythment le quotidien du DGS et des DGA, fruit des nombreux schémas, elle les considère comme souvent inefficaces et injustifiées, voire comme une affaire de techniciens sans mandat ni portage politiques (ENTRETIEN N° 3). Ce DGS ville/communauté qui dirige presque 500 agents stigmatise la « réunionite », qu'il associe à la « complexité », aux « partenariats », aux financements croisés, un système non seulement illisible mais aussi chronophage et finalement peu efficace, qui atteint sa limite (ENTRETIEN N° 10). Les explications données cette multiplication des instances et à l'inflation des réunions qui en découle sont nombreuses. Pour ce DGS d'une grande communauté d'agglomération, l'action intercommunale est par nature plus partenariale, en raison de la complexité des projets et de l'intrication des partenaires, qui oblige le DGS à sortir de son bureau⁷, par comparaison avec des régions qui « formalisent » des schémas (ENTRETIEN N° 31). D'autres constats vont dans ce sens, qui rattachent ce phénomène au type de compétence exercée : ainsi ce DGS qui vient de prendre la direction d'une communauté d'agglomération souligne les conséquences du transfert de la compétence politique de la ville, très consommatrice de temps et d'énergie, parce qu'elle suppose de siéger à une multitude de comités, de faire du reporting, des diagnostics, etc., des actions qui seront pour partie déléguées à un cadre (ENTRETIEN N° 5). Pour cet autre DGS, l'inflation des réunions « externes » a été particulièrement visible à l'occasion du passage en communauté d'agglomération, qui s'est accompagné d'une multiplication des dispositifs partenariaux avec la région et le département (ENTRETIEN N° 10). De même, ce DGS d'une très grande communauté considère qu'il passe beaucoup de temps en réunions, ce qui se fait au détriment des dossiers, et ce qu'il rapporte à la taille de son EPCI (ENTRETIEN N° 22).

7. Le bureaucrate doit sortir de son bureau...

ENTRETIEN N° 3 : Moi je ne suis pas réunionite. Toutes ces études transversales, sur les schémas, de la région, les schémas directeurs, il y en a à toutes les sauces. Il y a tellement de choses qui s'empilent dans ces collectivités, qu'à un moment quand on vient du privé, on se dit 'quelle consommation de temps ! d'ingénierie !' Quand on voit le nombre de techniciens présents en multicouche. On est, en tant qu'EPCL, on est systématiquement intégrés dans toutes les démarches. On demande des participations dans toutes les études. Moi aujourd'hui j'ai des directeurs je leur dis non. Ça nous apporte quoi d'y être ? ça nous apporte quoi finalement ? On peut se poser la question. Et moi les directeurs, j'aime autant qu'ils soient présents ici, avec leurs collaborateurs, qu'on avance sur les priorités des élus et du président, plutôt que par des sujets stratégiques, mais portés que par des techniciens. Et au final le portage politique de ces sujets, il y a des questions à se poser aussi. Moi je travaille pas si on me demande pas d'y travailler. Moi j'ai cette vision des choses, c'est comme ça qu'on y travaille ici : les élus portent leur vision des choses, et c'est à eux de donner la feuille de route et pas l'inverse. Et donc ça crée de la réunionite et moi je freine, et parfois [l'agglô] n'est pas présente, et on s'en porte pas plus mal au final. Pour moi cet aspect réunionite et multitude de sollicitations de l'extérieur, c'est un élément qui pollue un peu travail.

ENTRETIEN N° 10 : En fait, on est quand même dans la « réunionite aiguë » constamment, c'est pesant, je pense qu'on arrive au bout du système : on a un soucis de complexité de la gestion territoriale qui devient assez délirante, je ne m'en cache pas, je suis très partisan de la disparition des communes et du département. Il faut qu'on y arrive. On a des complexités pour l'usager qui sont ingérables, et dans mon métier qui sont assez pénibles. (...) Mais bon, moi ce que je trouve marquant, épuisant et difficile c'est la gestion des partenariats avec les autres collectivités et l'État. On arrive à un système de plus en plus trouble, complexe au niveau des compétences partagées entre les différentes strates. Et la gestion de ce partenariat est difficile, ça prend énormément de temps pour un résultat qui n'est pas extrêmement probant. Quand je vois sur les dossiers de cofinancement, pour faire un rond point ou autre chose, on se retrouve à 4 ou 5 cofinanceurs... ce sont des pertes de temps et d'efficacité assez fatigantes. C'est lié à toutes couches administratives, et tout au moins, même si on ne les remet pas en cause, au fait qu'elles ont toutes quasiment des compétences universelles donc chacun fait ce qu'il veut, ce n'est pas très cohérent.

ENTRETIEN N° 31 : Il faut être de plus en plus imaginatif et créatif dans les montages financiers d'opérations donc là aussi il faut de la technicité. Et on est de plus en plus lié aux autres acteurs, quand on conduit un projet quel qu'il soit on est en relation avec d'autres collectivités : le département, la région, d'autres acteurs... donc une capacité à travailler AVEC d'autres acteurs, et pas seul à son bureau (il y a donc une dimension relationnelle plus importante en interco qu'ailleurs ?) Oui, par définition, parce qu'on travaille sur le territoire de chacune des communes. Une région c'est différent, elle formalise une politique et ensuite décide des modalités et moyens à allouer. Une fois que cela est défini, la relation de la région au territoire n'est quand même pas permanente, elle est plutôt rapide, et... pas théorique mais pas vraiment pratico-pratique.

ENTRETIEN N° 5 : Alors tout ça suppose, alors je le savais je l'ai expérimenté, à Saint-Étienne. Mais là le fait qu'on hérite de trois quartiers politique de la ville, là tout de suite... Moi j'ai dit à la présidente 'vous allez voir, avec l'État derrière, le comité de pilotage, le reporting, la mise en place du contrat, le diagnostic préalable... Alors ça a pas raté, depuis, on passe notre temps... alors on a un chargé de mission, mais c'est quand même très léger.

ENTRETIEN N° 10 : (quelle est votre semaine type ?) Elle ne ressemble à rien, elle est relativement variable, elle est assez passionnante, sur des dossiers très variés, avec en revanche des impératifs lourds en matière de réunions de bureau et réunions communautaires, réunions de commissions d'élus, un comité de direction tous les 15 jours.. c'est assez lourd, et le fait de passer en agglô c'est beaucoup plus de réunions avec la région, le département...

ENTRETIEN N° 22 : Non, ça varie tout le temps c'est l'intérêt du job. Je passe énormément de temps en réunion, soit sur des dossiers, soit de bureau politique, il y a un rythme assez soutenu. Je passe très peu de temps sur les dossiers en eux mêmes, je suis plus sur l'accompagnement individuel mais pas sur le suivi des dossiers. Ce n'était pas pareil dans mon ancienne interco, c'est une question d'échelle.

Une première solution, managériale, consiste à déléguer la représentation à des subalternes, mais il faut alors penser et organiser la circulation de l'information, les actions qui leurs permettent de rendre compte (reporting). Ainsi, pour ce DGS d'une communauté de communes rurale d'une centaine d'agents, le temps passé en réunions par lui et ses cadres pose un problème de circulation d'information, un problème qu'il ne semble pas avoir réglé autrement que par les échanges informels (la machine à café) (ENTRETIEN N° 7). Le reporting et les tableaux de bord répondent, pour ce DGS d'une grande communauté d'agglomération, aux nécessités de « recentrage » sur ses missions, notamment lorsque la dimension opérationnelle devient trop importante (ENTRETIEN N° 20). En d'autres termes, la « réunionite » renforce la nécessité pragmatique pour le DGS de mettre en place une batterie d'outils de « pilotage à distance » que sont le management, le suivi budgétaire, le suivi des politiques publiques, les systèmes d'information, qui constituent, selon ce DGS d'une communauté d'agglomération, la marque du « professionnalisme » (ENTRETIEN N° 28).

ENTRETIEN N° 7 : Je vis ça aussi. La méthode ici, c'est qu'on essaie de pas doubler dans les réunions. Donc on essaye au maximum, et on s'organise pour que chacun y aille sur son domaine. Le souci, un des gros soucis dans le métier, c'est les remontées d'infos. On a besoin que les infos remontent rapidement et efficacement. C'est une de mes préoccupations permanentes. Et franchement, s'informer c'est compliqué. Mais la machine à café, c'est aussi une bonne source d'information. Et après on a aussi des éthos différents chacun. Après on a un travers à vouloir exister à travers les réunions.

ENTRETIEN N° 20 : Je considère que la stratégie, la conception de grosses opérations, et le management des équipements, et la relation de l'interface élus/systèmes, c'est ce qui fait mon métier. Ainsi que pilotage, les tableaux de bord, le reporting. Quand l'opérationnel prend trop de place, on n'a plus de temps pour ça, sauf à être un stakhanoviste. C'est ma conception du métier.

ENTRETIEN N° 28 : Notre professionnalisme il est là, dans la mise en place des outils de pilotage : et pour conduire telle opération, il faut faire du mode projet, là c'est un service... – Quels sont ces outils de pilotage ? – C'est le projet, c'est l'organisation, le management, le suivi budgétaire, le suivi des politiques publiques, les systèmes d'information, les processus. Vous voyez ? Exprimer un projet qui puisse être piloté.

La deuxième solution, plus personnelle, consiste pour le DGS en quelques sortes à « fuir l'institution » pour se ménager des temps plus calmes, où il ne sera pas sollicité et pourra travailler calmement. Il peut s'agir par exemple de **travail en dehors des heures de bureau classiques**, en espérant ne pas être dérangé, comme l'explique ce DGS d'une communauté de communes qui travaille sur les dossiers hors de la plage 8h-18h (ENTRETIEN N° 8). De même, ce DGS issu du monde de l'entreprise indique que la journée est consacrée à l'urgence (les textos), tandis que les mails sont traités le soir (ENTRETIEN N° 3). De même, ce DGS d'une communauté de communes reconnaît aussi traiter ses mails le soir, ce qui pose un problème car il n'a alors plus accès à une information directe auprès de ses agents (ENTRETIEN N° 7). De même, ce DGS d'une petite communauté de communes d'une vingtaine d'agents reconnaît travailler le WE, le samedi matin, à des moments où il peut se concentrer sur des notes, ce qui arrive plus rarement durant les temps de travail en semaine (ENTRETIEN N° 21). Le corollaire de cette recherche de moments calmes est, également, **l'organisation de temps de travail à domicile**, la recherche de temps où le DGS peut-être seul⁸ pour effectuer les tâches les plus délicates : temps de réflexion, courrier délicat, réponses aux mails importants (non filtrés par la secrétaire), préparation d'argumentaires politiques. Ce DGS ville/communauté de communes qui exerce depuis de nombreuses années et s'approche de la retraite trouve la « disponibilité d'esprit » pour les mails, les recherches, la lecture de la presse en travaillant chez lui le soir, et il s'octroie aussi une demi-journée/une journée pour se reposer (ENTRETIEN N° 24). De même, ce DGS d'une communauté qui compte de nombreux agents indique travailler une demi-heure tous les matins pour les activités qu'il juge plus « délicates », à savoir les actions qui relèvent de la communication politique (courriers, arguments politiques) (ENTRETIEN N° 20). De même, ce DGS d'une communauté d'une centaine d'agents considère que le temps à domicile est à la fois plus dense et efficace, et il essaye (sans y arriver) de lui réserver une demi-journée hebdomadaire (ENTRETIEN N° 28).

8. C'est un paradoxe, après avoir souligné la « solitude du DGS ».

ENTRETIEN N° 8 sur la semaine type : Oui, assez réglée, le temps de réunion de 9h à 18h et le temps de travail en dehors de ces plages horaires. Il y a toujours une demi journée par semaine qui est plus lâche, mais sinon c'est 8h 18h et on travaille ensuite les dossiers en dehors de ces horaires.

ENTRETIEN N° 3 : Ici tout le monde a la consigne : s'il y a quelque chose d'important, c'est le texto. Les textos marchent très bien. Les mails c'est le soir, un peu plus tard.

ENTRETIEN N° 7 : Après, si je veux aller me balader toute la semaine, c'est pas un souci. Et je fais mes mails le soir, et là, il y a plus personnes dans les bureaux, et je peux plus avoir d'informations. Je paye le fait qu'on soit bouffé par les réunions, mais on peut se dispenser de certaines.

ENTRETIEN N° 21 : Là je vais rentrer, j'ai amené 2 sacs de boulot avec moi. Tous les dimanche je bosse. Là je viens de faire 2 WE non stop. On peut pas se permettre, il faut préparer les choses. J'ai fait une réunion technique sur la mutualisation le lundi. Pour la préparer, c'était soit le soir soit le matin très tôt. Alors je l'ai préparée le dimanche à la maison. La directrice je lui ai donné le lundi matin. Et heureusement que j'avais préparé parce que la réunion n'aurait pas pu se tenir. Sinon on perd un temps fou en réunions... Sur 2 jours de WE, je fais une journée de travail. Il m'arrive de faire mes 35 heures en 3 jours. Le matin et le soir, je pars avec mon sac. Et même un petit truc. Au petit déjeuner, mon mari est au boulot, je m'arrange pour être seule, et c'est efficace parce que j'ai personne qui me dérange. Là j'ai bossé 2 WE de rangs, dimanche j'étais un peu crevée. Moi tous les mercredi matin, je suis au bureau à 8 heures, parce que j'ai un petit garçon qui a 8 ans et qui va pas à l'école. Et le soir, quand ils sont partis, entre 5h30 et 6h, vous vous dites je peux bosser encore. - S'isoler pour faire quoi? - S'isoler pour préparer des notes, des notes de synthèse. Se plonger dans des dossiers où on a vraiment besoin d'être concentrés. Et il faut pas être dérangé. Mais ça m'arrive dans la journée de m'imposer des plages. Idéalement, qu'on s'impose une demi-journée par semaine où on n'est pas disponible pour personne. Et se concentrer sur son boulot. Vendredi je l'ai fait : le téléphone il sonnait, il sonnait. Je devais faire une note pour vendredi soir, j'avais pas le choix. Et je suis revenue le samedi matin : le samedi matin, c'est cool, il y a personne dans les bureaux !

ENTRETIEN N° 24 : D'abord, j'exploite ma messagerie à mon domicile, je n'arrive pas à le faire au travail, mon assistante relève tout ce qui est à relever et fait un tri, sinon on passe son temps à lire des mails. Mais, j'ai la disponibilité d'esprit de faire des recherches, de lire des mails qui justifient une réponse brève. J'ai dans la semaine, et notamment le soir, deux bonnes heures sur des recherches, des réponses de mails. (...) Tout ce qui a trait à la lecture de la presse, à l'exploitation des mails, je le fais off, au domicile, au calme. J'ai une demi journée de respiration, parfois la journée si je me rends compte que je suis fatigué.

ENTRETIEN N° 20 : Le matin je me réserve une ½ heure au bureau (voire avant à la maison), où je fais les 2, 3 trucs où j'ai besoin de me mobiliser en étant tranquille : un courrier un peu délicat à faire, la préparation d'arguments, une intervention à prévoir pour le compte de mon patron. C'est des temps où je suis intellectuellement plutôt productif, et me connaissant un peu, je sais que je suis productif dans ces moments-là. Ce matin par exemple j'ai préparé un exposé sur le schéma de mutualisation.

ENTRETIEN N° 28 : J'aimerais mettre aussi, ce que je vous disais, une fois de temps en temps, une demi-journée de travail à la maison. Parce que précisément il est plus dense, et beaucoup plus efficace. Et ça j'arrive pas à le faire encore. Pour faire des comptes rendus, des choses de ce type. Parce que là le temps est très fractionné. Donc si je veux travailler sur l'attribution de compensation, faire une proposition un peu construite, pour préparer le document budgétaire, organiser. C'est-à-dire qu'on enfile les RV, ok, mais faut aussi faire les suites. Planifier ce travail-là.

C ► L'intermédiaire et la solitude du DGS

Lorsque les DGS définissent par eux-mêmes le rôle qu'ils s'assignent dans l'institution, ils soulignent à peu près tous, avec des mots différents, l'intermédiation entre monde politique et monde administratif générateur de grande solitude. Quelles sont les significations accordées à cette « solitude » mentionnée en entretiens. Un premier ensemble renvoie à la position de marginal-sécant, situé entre univers politique et univers administratif, comme en attestent la liste des qualificatifs utilisés pour se définir : « intermédiaire », « charnière », « mouton à cinq pattes », « médiateur », etc. C'est l'ambiguïté et l'ambivalence de ce sentiment d'appartenance qui se joue ici. Celui-ci peut **s'objectiver dans le temps consacré aux uns et aux autres**, comme le dit ce DGS d'une petite communauté qui reconnaît passer plus de temps avec les élus (elle l'évalue à 2/3

ou ¾ de son temps), mais sans pouvoir se considérer comme elle-même élue bien sûr, et tout en regrettant passer peu de temps avec les agents (ENTRETIEN N° 9). Cette ambivalence peut aussi **s'objectiver dans le devoir de représentation, jamais le même, parfois désajusté à ses interlocuteurs**. Ainsi, ce DGS qui vient de prendre la direction d'une communauté d'agglomération et en découvre le fonctionnement (après un poste de DGS dans une grande ville) se qualifie lui-même de « fonctionnaire parmi les élus », mais se reconnaît un devoir de représentation des autres permanent : représenter les fonctionnaires devant les élus, représenter les élus devant les fonctionnaires, bref ne jamais être soi-même (ENTRETIEN N° 16). Ce DGS d'une communauté d'agglomération indique avoir vécu la « solitude du pouvoir », qu'il définit par référence à sa position d'intermédiaire entre élus et fonctionnaires : il doit faire valoir auprès des élus les arguments techniques auxquels il adhère (fondamentalement), souvent pour contenir leurs demandes ; il doit *a contrario* faire appliquer par les agents des décisions qu'il peut réprouver tout en maintenant son « crédit » auprès d'eux et leur motivation au travail (ENTRETIEN N° 30). Ce désajustement, cette nécessité de contredire les souhaits de ses interlocuteurs élus, c'est ce que souligne aussi ce DGS d'une communauté d'agglomération de grande taille qui met en avant la nécessité de filtrer les demandes des élus qui prolifèrent notamment du fait des logiques de l'appel à projets (ENTRETIEN N° 19). Ce désajustement provient aussi de la **nécessité d'assumer seul devant les services la responsabilité de décisions politiques**. C'est ce qu'explique ce DGS d'une grande communauté d'agglomération, pourtant peu dotée en personnels, et mentionne sa solitude du DGS en faisant référence à l'échec d'un transfert de compétences, faute de consensus politique, qu'il s'agit d'assumer seul (ENTRETIEN N° 25). C'est aussi le cas de ce DGS qui mentionne sa responsabilité devant les services, qu'il associe au lien particulier avec les élus, qui le singularise par rapport aux autres agents, une responsabilité qu'il ne peut déléguer (ENTRETIEN N° 17).

ENTRETIEN N° 9 : On est seul. On est ni avec les élus, ni avec les équipes. Et du coup vous êtes quand même assez seul.

ENTRETIEN N° 16 : Le DGS, c'est un fonctionnaire parmi les élus : il faut faire prendre conscience aux services que la décision des élus doit être appliquée, et en même temps faire remonter ce qui peut l'être aux élus venant des techniciens.

ENTRETIEN N° 30 : Moi ce qui m'a le plus marqué, c'est qu'on soit seul. C'est la solitude du pouvoir. Et après c'est la lourdeur de l'exercice d'intermédiation entre les commandes politiques qu'il faut transformer en directives rationnelles auprès de ces collaborateurs. Et la difficulté de cette intermédiation. C'est-à-dire de faire remonter aux élus qu'il manque 40 millions, et arriver à faire comprendre et à confirmer la légitimité des élus. De devoir leur rappeler que la légitimité, c'est pas eux qui l'ont mais c'est bien les élus. Ce rôle-là, quand le seul tuyau d'entrée c'est le DGS, c'est très éprouvant. On doit en permanence construire le compromis, et à chaque fois on doit rappeler que c'est un compromis. Après c'est ce que moi j'ai vécu. (Plus tard, je demande un exemple) L'exemple classique, c'est la question de l'équipement, du centre nautique. La ville centre a sa piscine pourrie, pas rénovée depuis des années. La ville centre qui n'a pas transféré ses compétences et vis au-dessus de ses moyens depuis perpète, et qui s'est engagée dans un nouveau centre aquatique. Et donc c'est d'arriver à mettre en œuvre la conduite de projet, de manière technique, avec un pseudo benchmarking de combien ça coûte, comment ça s'est passé ailleurs. Donc ça coûte des millions, on va dire 10. On est un sur une compétence non transférée : comment on fait ? On a un équipement structurant, comment on répartit son coût ? Après on peut passer en revue des hypothèses plus ou moins satisfaisantes : l'agglomération acquerra le foncier et prendra à sa charge les parkings ? Que font les communes et la ville centre ? Qui va fermer sa piscine pourrie et faire un transfert de charge bénéficiaire ? La première position rationnelle, c'est au prorata de la population. Et donc la consigne non exposée qui est tombée à la fin, après tout ça, ça a été l'agglo paye 100%. Donc il faut arriver à expliquer aux collaborateurs que l'agglo n'est pas la caisse supplétive de la ville centre mais qu'on finance un équipement pour les communes aussi. C'est assez banal. Mais arriver à faire prendre en compte ce genre d'orientations, en disant c'est comme ça, c'est un exercice où on peut perdre sa crédibilité auprès de ses collaborateurs. Qui peuvent rapidement se dire 'à quoi ça sert qu'on s'échine à faire des économies ailleurs sur les projets ?' Et là on est bien seul face à une exigence politique. Si on est pas content on peut claquer la porte, mais il faut avoir un plan B. (Je m'étonne que les cadres ne soient pas solidaires du DGS sur une décision jugée collectivement politicienne.) Une fois que j'ai dit ça, je leur demande 'on prend pas un jour de retard sur les études d'avant-projet et les études préalables, et je veux pour tel jour telle heure la délib' sur mon bureau'. On pourrait initier l'arme N° 1 qui est l'inertie, et si ça suffisait pas aller au-delà. Et en général, une des caractéristiques

indispensables du DGS, c'est quand même sa loyauté. Quand je parlais de confiance avec le président, à partir du moment où on prend le job, on fait le job. Si on va au-delà de ses valeurs, on se casse, on est cohérent. Donc il est pas question de dire oui oui au maire de Dax ni même tant que je serai là je prends pas le dossier. C'est mon sentiment à moi. Et on peut difficilement faire état de ses états d'âmes, parce que si on dit mardi il faut turbiner, on a un discours contradictoire, parce que les gens retiennent que si on est en retard c'est pas grave. Quand je dis perdre sa crédibilité, il s'agit de dire que je suis conscient comme vous que c'est pas la meilleure décision, mais il faut continuer tant que les choses sont dans la légalité.

ENTRETIEN N° 19: Par exemple, vous avez des dossiers appel à projets. Smart city, par exemple, c'est le grand truc. Les services, il faut y aller, il y a de l'argent à gagner, on fait une note au DG, c'est parti, faut qu'on réponde. Et c'est là où on est obligé de les rappeler : 'vous voulez y aller pour quoi?', 'Mais on va perdre de l'agent!', 'Et vous êtes sûr qu'on va en gagner?'. Les gens vont écrire une note par messagerie, et attendre la réponse. Moi je leur dis 'Bah tu vas attendre, parce que j'ai d'autres dossiers à traiter'. Et c'est de plus en plus ça : action/réaction. Et nous on a besoin de calmer le jeu, parce que nos décisions sont porteuses de conséquences organisationnelles.

ENTRETIEN N° 25: Arrêter une mission en cours de route, c'est le DGS qui assume et qui va en première ligne. Il y a un certain nombre de missions où quand on est DGS on est tout seul, quand j'étais DGA j'avais toujours la possibilité d'appeler mon chef, j'avais un filet de rappel, maintenant je suis parfois seule devant mes responsabilités. Mais c'est le principe même du métier de DG.

ENTRETIEN N° 17: C'est une fonction qui reste spécifique, qui vous donne la responsabilité d'une administration, vous êtes l'interlocuteur du président. Il ne faut pas craindre les moments de solitude. Vous êtes face à vos responsabilités, vous avez beau avoir des collaborateurs, quand il faut décider, il faut décider ! Etre DGS c'est une fonction particulière en termes de responsabilités et de ce lien que vous avez avec le président et avec les élus.

3. Le DGS et les élus

La position de l'intermédiaire entre services et élus se retrouve aussi très concrètement dans les relations privilégiées que le DGS instaure avec les élus. De ce point de vue, il se montre particulièrement soucieux de développer l'image d'un professionnel au caractère apolitique, tant dans sa carrière que dans ses pratiques quotidiennes. Mais ces efforts butent sur d'autres aspects de son travail, qui tiennent à la grande proximité avec le président (la présidente), qui empiète parfois sur le rôle du cabinet, au prix de solidarités plus politiques. Ils tiennent aussi, plus généralement, aux différentes manières qu'il a de « manager » politiquement le groupe des élus.

1 Un professionnel de l'apolitisme

Pour la majeure partie des DGS, l'action intercommunale est « apolitique », au sens où elle n'a que peu à voir avec les étiquettes partisans. Cette conception est largement rapportée à un ensemble de facteurs qui, aux yeux des DGS, expliquent et apportent la preuve de cet apolitisme, à commencer par le pluralisme politique qui prévaut dans la composition des exécutifs intercommunaux, et conduit à s'écarter des règles majoritaires classiques. Cet apolitisme est aussi justifié par un ensemble d'arguments qui, parfois, tendent à en naturaliser les causes : il peut s'agir d'une forme de culture locale (« les relations sont faciles en Bretagne »), d'une explication spatiale (« le milieu rural, ce n'est pas politisé »), voire également du registre technique. Cet apolitisme est aussi directement lié à un ensemble de traits professionnels qui tiennent à son parcours, à sa relation avec les élus et au sens politique de sa mission.

a ► La carrière de l'apolitisme

En premier lieu, l'apolitisme de l'institution est attesté par les conditions du recrutement à son poste, qui engagent des élus de formations opposées. Ce DGS proche de la retraite, qui se présente comme un militant de gauche de la première heure, considère rétrospectivement son recrutement comme contraire à la sensibilité du président centriste (alors qu'il est en réalité conforme à celle du « deuxième président », en vertu d'un fonctionnement bicéphale), ce qui le conduit à mettre l'accent sur la compétence plus que sur l'orientation politique (ENTRETIEN N° 4). De même, ce DGS considère que le fait d'avoir travaillé pour des collectivités de droite n'a pas été un handicap, dans un processus de recrutement organisé de manière collégiale (ENTRETIEN N° 5). Toujours dans cette perspective du recrutement, l'apolitisme peut être attesté, pour ceux qui sont implantés depuis plusieurs années sur le même territoire, par la continuité et la longévité qui est la leur, leur capacité à résister aux alternances, ce qui les conduit à mettre en avant leur rôle de technicien, comme le fait ce DGS ville / agglomération d'une communauté de grande taille (140 000 hab.) qui a connu une alternance UMP-PS en 2008 (ENTRETIEN N° 10). C'est le cas aussi de ce DGS d'une grande communauté d'agglomération devenue métropole (environ 400 000 habitants), qui considère avoir survécu à l'alternance par une technicité dont il fait la qualité première du DGS d'EPCI (ENTRETIEN N° 6).

ENTRETIEN N° 4 : C'est de la petite histoire, mais c'est toujours intéressant parce que comme il y avait pas de majorité à l'époque qui se dégageait sur ce territoire, il y avait un accord politique entre un élu de gauche et un élu de droite pour se partager la présidence, 3 ans, 3 ans. Et curieusement le premier élu, qui était un centre... force démocrate, Bayrou à l'époque, il m'a demandé, alors qu'on n'était a priori pas très proche politiquement. Ça montre bien que quand on est fonctionnaire territorial, dès l'instant qu'on est des gens de valeur, il y a aucun souci. Donc voilà, j'ai travaillé avec lui. Et puis après j'ai été repris par l'élu de gauche que je connaissais par ailleurs.

ENTRETIEN N° 5 : Et puis le président m'avait dit 'même si je suis pas président, ça a été un recrutement collectif'. Par contre il y avait une chance que Dax repasse à droite... Alors j'ai fait un pari là, c'était assez amusant parce que quand le cabinet [de recrutement], je les ai eus au téléphone, je leur ai dit 'vous avez bien mesuré que je viens d'un département UMP ?'. Alors UMP modéré certes. Hasard de la carrière, parce que j'avais jamais été encarté, et il se trouve que j'ai toujours travaillé pour un département de centre ou de centre droit, et là, on me propose un poste dans une interco clairement à gauche. Et là ils me disent, 'non, je vais quand même me renseigner' et 'non ça pose pas de problème'.

ENTRETIEN N° 10 : C'est vrai qu'en 2008 il y a eu un grand changement politique, c'était à droite depuis 83, c'est passé à gauche, j'ai résisté parce que j'étais considéré comme technicien. Le fait d'être passé à la ville a fait changer ça.

ENTRETIEN N° 6 : J'ai oublié une autre particularité dans mon parcours. J'ai été recruté par la gauche, et je travaille aujourd'hui avec la droite. Alors j'ai eu quelques petits soucis par moments, parce qu'on ne peut pas empêcher les gens de vous coller des étiquettes, mais j'ai été sauvé par ma technicité, dans la définition et la mise en œuvre des politiques.

En second lieu, l'apolitisme est aussi attesté par la comparaison, soit dans le temps soit dans l'espace, avec les politiques publiques menées dans des institutions dirigées par des formations différentes. Ce DGS d'une communauté d'agglomération qui a occupé plusieurs postes de direction dans toute la France, considère qu'il peut travailler autant avec un maire de droite qu'un maire de gauche, car il existe peu de différences entre les politiques des différentes collectivités locales, et que les politiques symboliquement associées à la gauche (sociales) ou à la droite (l'économie) sont menées indifféremment aujourd'hui, ce qu'il associe au « pragmatisme » des élus (ENTRETIEN N° 5). De même, ce DGS ville/communauté d'un EPCI dirigé par un élu UMP de stature nationale, dans un territoire plutôt rural, prend appui sur les bonnes relations qu'il entretient, au sein d'un réseau régional, avec des DGS de collectivités de gauche, pour constater que les élus de gauche restent ouverts, que les couleurs politiques ne changent rien aux relations, des relations qui sont « faciles en Bretagne » (ENTRETIEN N° 24).

ENTRETIEN N° 5: Moi je fais partie de cette espèce qui vraiment considère à la limite... ça ne me dérange pas de travailler pour un élu socialiste, ou pour un élu de droite, parce que je considère que... alors c'est aussi un des problèmes aujourd'hui mais c'est un autre débat. Parce qu'aujourd'hui quand je vois ce qu'on fait dans les villes faut qu'on m'explique, qu'on m'explique, où est la frontière entre la politique d'un maire socialiste d'une grande ville et la politique d'un maire UMP d'une autre grande ville. Je connais des mères UMP qui ont des politiques sociales beaucoup plus ambitieux que d'autres maires PS. Je connais des maires PS qui ont des politiques économiques (il insiste) extrêmement ambitieuses, et beaucoup plus pointues que certains maires UMP ou UDI. Donc dès lors que moi j'ai en face de moi un élu dogmatique au sens où j'applique un dogme, pragmatique... Et franchement, j'ai rencontré beaucoup plus d'élus pragmatiques que d'élus encartés. C'est peut-être pas un hasard non plus. Alors évidemment il y a des endroits où j'aurais pas été. Alors on va le dire parce que c'est de bon ton, je n'aurais jamais été à Béziers. Alors du coup, je suis plutôt très en phase avec Manuel Valls, je considère qu'on ne tracte pas avec le Front National.

ENTRETIEN N° 24: La force d'un territoire c'est l'addition des réseaux. Je pense qu'on ne met pas suffisamment l'accent sur l'observation des réseaux et leur utilité. On voit bien que le fait de bénéficier du réseau de l'autre permet au territoire d'aller plus vite et d'être plus efficace. (...) J'appartiens au B16, conférence territoriale, auprès du président de la région. Au moins une fois tous les deux mois sont regroupés les présidents d'EPCI, de région et de départements. Donc pour préparer ce B16, le DGS de la région rassemble les DG. Donc tous les collègues DGS de CA ou de département côtoient leurs collègues de la région. Donc si j'ai un besoin particulier j'appelle mon collègue du département ou de la région, on en discute, on se tutoie c'est facile. Je n'ai pas besoin de prendre régulièrement des RDV pour faire le point. J'ai auprès de moi des collaborateurs qui travaillent sur des politiques contractuelles, qui sont au contact des fonctionnaires du département et de la région sur ces thématiques, avec le président on se retrouve parfois. Les relations sont bonnes même si sur le plan politique elles ne sont pas... ce n'est pas la même sensibilité donc... Avec le département, j'étais ami avec l'ancien DGS, recruté par l'ancienne majorité, remplacé par une femme, plutôt sympathique. Avec les élus, je n'ai pas à en voir tous les jours, on se connaît bien, les relations sont faciles en Bretagne. Les rapports avec Le Drian par exemple, c'est quelqu'un d'ouvert, capable de faire évoluer sa position.

Troisièmement, l'apolitisme trouve également une justification pour les DGS dès lors qu'elle ménage les perspectives de carrière. C'est le cas de ce DGS d'une grande communauté qui estime avoir été recruté indépendamment de son orientation politique et qui préfère mettre en avant la « confiance », la « loyauté » et la « fidélité », y voyant une « bonne garantie », à la différence des risques encourus par l'un de ses collègues qui est « étiqueté parti politique » et se retrouve en peine pour retrouver une poste (ENTRETIEN N° 19). De la même manière, ce DGS ayant travaillé pour des collectivités de droite s'inquiète lors de son recrutement de savoir si cela constituera un handicap, et considère rétrospectivement, après avoir finalement été recruté, que cet étiquetage constitue un obstacle au recrutement, en prenant par exemple des collègues proches de partis ou d'élus nationaux, et en considérant que son expérience plurielle est au contraire un « avantage » (ENTRETIEN N° 5). Autre exemple, ce DGS d'une grande agglomération a été limogé sous la pression des élus de droite auprès du maire/président (de droite), parce qu'il avait travaillé pour une collectivité de gauche, avant de pouvoir finalement réintégrer son poste avec le soutien du président

très marqué à droite. Il considère rétrospectivement que l'apolitisme et la compétence lui ont permis de satisfaire son objectif personnel et familial de sédentarité (ENTRETIEN N° 6). Dans le même ordre d'idée, ce DGS d'une communauté de communes considère que la politisation suppose d'accepter les risques qui sont inhérents, à savoir le limogeage en cas d'alternance (« je trouve que c'est normal »), et se déclare « fier » d'avoir pu travailler avec des présidents de toutes formations politiques, ce qui est lié d'après lui à la strate démographique (ENTRETIEN N° 7).

ENTRETIEN N° 19 : Sur les très grosses villes, c'est clairement politique : plus vous montez, plus cet effet devient important. Ici il aurait pu me poser la question, mais il ne l'a pas fait. Il m'a dit 'ce que j'attends de vous, c'est loyauté et fidélité'. Et ça, c'est une bonne garantie. L'histoire de DG politique, ça peut être un ascenseur dans certains postes, ça peut être un handicap dans d'autres cas. J'ai un collègue étiqueté parti politique, qui va se faire lourder du conseil général, je lui souhaite bien du courage...

ENTRETIEN N° 5 : Alors j'ai fait un pari là, c'était assez amusant parce que quand le cabinet [de recrutement], je les ai eus au téléphone, je leur ai dit 'vous avez bien mesuré que je viens d'un département UMP ?'. Alors UMP modéré certes. Hasard de la carrière, parce que j'avais jamais été encarté, et il se trouve que j'ai toujours travaillé pour un département de centre ou de centre droit, et là, on me propose un poste dans une interco clairement à gauche. Et là ils me disent, 'non, je vais quand même me renseigner, et non ça pose pas de problème'. (...) Donc clairement, indépendamment de moi ce que je vous voudrais faire, pour un certain nombre d'entre vous êtes pas recrutables, à votre corps défendant. Et ça je suis sûr que ça existe et ça a beaucoup contribué à la politisation. Après, après, les DGS aujourd'hui, moi je considère qu'il y en a 2 catégories, et mon propos n'est pas critique. J'ai des collègues qui sont clairement des DGS politiques. J'en parle sciemment, j'ai des collègues qui ont été marqués qui ont fait partie à un moment du PC, j'ai des collègues qui étaient très proche de Lionel Jospin, qui ont fait partie de son staff de campagne etc. Moi j'ai l'avantage notamment grâce aux formations d'avoir côtoyé des gens de tous horizons. Donc j'ai des collègues qui ont fait ce choix qui ont été vraiment des DGS politique. Et ça, ça joué évidemment dans la politisation.

ENTRETIEN N° 6 : Ces élus, de droite, ils étaient incapables de considérer que j'étais là parce que j'avais des compétences. Mais c'est ce qui m'a sauvé, et m'a permis de rester là. J'en tire pas de gloire personnelle, mais ça m'a permis de satisfaire un objectif personnel et familial aussi, à savoir de rester sur la région. La compétence, c'est aussi ce qui m'a permis d'avoir ma liberté. Vous ne devez rien à personne, par rapport à ceux qui sont rentrés dans leur poste grâce à des soutiens.

ENTRETIEN N° 7 : Sur les dernières municipales, moi, je considère que notre métier c'est de faire fonctionner la boutique, le service public, et l'administration d'une communauté, c'est pas de faire de la politique. Si vous vous impliquez politiquement avec un élu, vous êtes débarqué avec lui, moi je trouve que c'est normal. Moi, j'ai eu un président socialiste, un président communiste, un président UMP. Et j'en tire une fierté, je m'en cache pas. (...) On n'est pas vraiment, nous, dans notre contexte, ici très dépendant de l'aspect politique. Ou alors avec des élus très exposés politiquement, là c'est très différent. Mais quand vous montez dans les strates, on voit plus apparaître la couleur, c'est plus important.

Dans cette même perspective, plusieurs interlocuteurs considèrent l'intercommunalité comme une institution vertueuse du point de vue du déroulement de carrière. Cet ancien directeur de cabinet de plusieurs élus UMP devenu DGS d'une grande communauté en milieu rural considère que son précédent poste dans une communauté d'agglomération lui a permis de travailler avec des élus de tous bords, ce qui a « dilué » sa « coloration », et préfère aujourd'hui mettre en avant la relation personnelle avec l'élu (le « feeling ») (ENTRETIEN N° 14). Cette personne qui a fait du recrutement des dirigeants territoriaux son métier considère pour sa part l'intercommunalité comme « un sas de sécurité pour se dépolitiser », ce qui lui semble vertueux sur le plan professionnel (« professionnalisme », « permet de s'ouvrir ») et valorisant pour travailler avec des élus de tous bords (ENTRETIEN N° 26).

ENTRETIEN N° 14 : La coloration elle s'est diluée ces 6 dernières années. Quand je suis passé à l'agglo de Beauvais, forcément je suis encore avec le sceau Cayeux bien marqué. La collaboration que j'ai eue avec les élus a fait que, forcément je savais d'où je venais, mais les élus qui étaient pas de la tendance politique de la présidente voyaient que je traitais leurs dossiers comme les autres. Donc jamais ils m'en ont fait le reproche. C'est plus au moment du fait que je postule ici à la [communauté], les élus voient mon parcours. Je savais aussi quelle était la tendance politique du président. Est-ce que c'est un frein ? Aujourd'hui, si je sens le feeling avec le président... après c'est aussi la personnalité des uns et des autres. Si je sens qu'il y a un vrai feeling avec un élu qui a une vraie ambition pour son territoire, mais qu'il soit de gauche ou de droite, quelque part moi ça me dérangerait pas. Mais je sais que certains élus vont vérifier le pedigree. J'avais un directeur des finances à l'agglo [précédente] qui venait d'une commune communiste. Et pourtant il avait été pris parce que le maire avait senti ses qualités.

ENTRETIEN N° 26 : Oui, non seulement [l'intercommunalité est] spécifique, mais c'est un sas de sécurité également pour se dépolitiser. C'est-à-dire que dans une interco, et à condition que le DG exerce bien son rôle de patron de l'administration, et qu'il soit loyal vis-à-vis des élus quel que soit leur bord politique, à ce moment-là il peut être reconnu pour son professionnalisme par des gens de bord différents. Donc c'est un sas de... qui permet de s'ouvrir. Ça permet de s'ouvrir soi-même à des notions politiques différentes. Un DG qui n'aurait qu'un parcours dans les collectivités de gauche pourrait être marqué et imprégné également de... de politique. Quand il passe dans une interco, il peut s'il exerce bien ses fonctions être reconnu par des collectivités de gauche et de droite. Alors que quand on est dans une ville, on est quand même le DG du maire et il y a l'opposition en face, ce qui est pas le cas dans une interco.

b ► La personnalisation des relations politiques

Si les personnes rencontrées s'entendent pour dire que le gouvernement de l'intercommunalité est collégial, le cas échéant qu'ils considèrent avoir autant de patrons que de maires, leurs propos indiquent aussi que la relation avec le (la) président(e) se distingue des relations avec les autres élus, qu'ils constituent un « binôme », un « tandem », un « couple », un « duo », etc. **Les expressions ne manquent pas pour faire du DGS une sorte d'alter-ego du président.** C'est à ce « binôme », nous dit ce DGS, que sont imputables la réussite et l'échec des politiques intercommunales (ENTRETIEN N° 24). C'est à ce « duo » qu'est imputable la variété des modes de fonctionnement d'une institution (ENTRETIEN N° 16). C'est le « binôme » qui permet d'anticiper les désaccords éventuels (ENTRETIEN N° 9). C'est le « tandem » qui explique la sensibilité du métier à l'agenda électoral (ENTRETIEN N° 20). Selon ce DGS qui exerce depuis de nombreuses années dans la même communauté d'agglomération, les relations président/DGS sont marquées par une pluralité de modèles (« influence respective », « alchimie », aide à se « forger une opinion »), qui sont diverses manières de rompre avec la distinction décision/application (ENTRETIEN N° 17). Au final, l'un de nos interlocuteurs, plus sceptique que les autres, considère que le DGS est « au mieux » un numéro deux, ce qui reste une manière de casser la division symbolique « politique » / « technique », en plaçant l'ensemble des personnels techniques et politiques au sein d'un même organigramme (ENTRETIEN N° 28).

ENTRETIEN N° 24 : Car un territoire qui se déstructure économiquement est un territoire qui, sur un plan politique, développe de l'instabilité. Moi je suis l'élu DGS d'un Président, ce qui m'intéresse, car c'est le binôme qui réussit ou échoue.

ENTRETIEN N° 16 : La relation, le duo, le binôme président ou maire et DGS, c'est ça qui fait la variété. Parce que c'est ça qui permet de fonctionner.

ENTRETIEN N° 9 : {Comment vous savez si c'est « mûr » ou « pas mûr » ?} On s'en assure dans les discussions informelles, dans les relations humaines. Avec le président, avec l'exécutif. Le binôme est nécessaire et indispensable, mais il faut aller voir les autres.

ENTRETIEN N° 20 : De mon point de vue, de plus en plus. Ça renvoie non pas à la politisation, mais au fameux tandem président/DGS. Le cycle du mandat est quelque chose qui imprime de plus en plus la politique intercommunale.

ENTRETIEN N° 17 : C'est le fruit d'échanges, de collaboration, il y a une influence respective. A la fois l' élu influence la vision que le territorial peut avoir et inversement. (...) il n'y a pas ceux qui pensent et ceux qui mettent en œuvre. Mais après cela relève vraiment de l'alchimie qui existe au sein du couple président/DG, on peut se retrouver avec un président qui a une vision très précise et qui demande à son DG la mise en œuvre de telle ou telle disposition point. Et on peut aussi avoir un président qui demande à ses DG comment ils voient les choses et se forge petit à petit une opinion. Toutes les situations sont possibles, et nous, notre rôle est de nous adapter à ces situations diverses.

ENTRETIEN N° 28 : Le directeur d'hôpital est sans doute plus puissant qu'un DGS dans son cadre, mais le cadre est plus petit. Et en faisant la territoriale, vous ne serez jamais numéro 1, même un DGS n'est pas numéro 1, au mieux on est numéro 2. (Je fais référence à l'expression de binôme utilisée en entretien) Mais qui est-ce qui décide au final? Qui décide? Hier, on a présenté le budget, on est en création d'interco, le président a dit on refait les budgets pareils, en attendant que l'interco se mette en place et d'avoir les compétences. Je suis pas trop d'accord avec ça. Je me dis bah tiens ça fait un an qu'elle existe, on peut peut-être maintenant commencer à mettre en place les politiques, mais au total qui décide? C'est ça qui fonde le numéro 1 ou numéro 2, c'est la responsabilité. Il présente un budget sans distinguer les territoires, et il y a des élus qui disent 'nous on avait rapporté X millions et on voudrait les retrouver'... C'est lui doit en répondre. A chaque fois, il faut savoir quelle est la responsabilité. - Un poste fonctionnel, c'est une manière d'être responsable non? - Oui. Mais responsable vis-à-vis de lui. Il faudrait demander aux élus s'ils considèrent que c'est un binôme. Je conçois qu'un DGS ait envie que ce soit un binôme. Mais la légitimité elle procède que du suffrage, que de l' élu. Le directeur d'hôpital, sa légitimité, elle procède de son arrêté de nomination. Si le président il s'amuse à voir des gens en direct, etc., si le DGS ne peut jamais avoir une décision qui aille dans son sens, les équipes vont le regarder bizarrement.

Cette aspiration à devenir un alter-ego se retrouve dans la manière dont les DGS qualifient les relations qu'ils entretiennent avec le président sur le mode d'une relation « personnelle ». Ainsi pour ce DGS issu du privé, qui n'a pourtant pas connu d'autres présidents, la qualité de travail ensemble est intimement liée à une « question de personnalité ». De même, lorsqu'il s'agit de revenir sur les différentes manières de travailler avec plusieurs présidents, ce DGS d'une communauté de communes rapporte les différences à la « personnalité de l' élu », et ensuite à sa formation (ENTRETIEN N° 9). Ce DGS qui a été remercié dans son précédent poste considère que les difficultés avec l'ancien président tenaient à un problème de « personnalité » (« inhumain ») (ENTRETIEN N° 11). Ce DGS d'une grande communauté d'agglomération rurale qui a occupé plusieurs postes dans des cabinets d' élu de droite (Assemblée, agglo, ville) considère rétrospectivement que cette expérience n'aura pas été un handicap à son arrivée à l'agglomération en raison de la « personnalité » des élus, pense plus fondamental d'être attentif au « feeling » avec l' élu (ENTRETIEN N° 14). Ce DGS recruté directement par le maire/président de la ville centre, par ailleurs personnalité politique de stature nationale, met l'accent sur le « couple », le « tandem », et la personnalisation très forte de la relation basée sur des valeurs communes (dynamisme, originalité) (ENTRETIEN N° 20). Cet agent ayant été DGS d'une ville, congédié suite aux dernières municipales avant de devenir DGS d'une communauté d'agglomération, considère que le « binôme » élu/DGS dépend de la personnalité des uns et des autres. Ce DGS d'une communauté de communes qui prend son poste, découvre avec surprise le manque d'implication du nouveau président, comparé au précédent, à la lumière de sa « personnalité », des variations qui dépendent de la « personnalité de l' élu » (ENTRETIEN N° 21). Encore, ce DGS qui dirige depuis longtemps son EPCI associe les difficultés rencontrées dans son travail à sa « personnalité » pragmatique et peu consensuelle (ENTRETIEN N° 32).

ENTRETIEN N° 9 : C'est lié à la personnalité et la formation de l' élu. Le premier était plus issu du monde rural, même s'il était actif, un peu un terrien... Compte tenu que c'était pas le maire de la ville centre, les deux étaient des conciliateurs. Après sur la méthode de travail, ou la façon d'être : le deuxième avait commencé dans la fonction publique, puis dans l'entreprise, un grand groupe, avec des méthodes de travail, avec un échange plus important pour sécuriser la communauté. Mais j'ai eu 2 conciliateurs.

ENTRETIEN N° 11 : En termes de personnalité, il est pas humain, même si ça se passait bien. Quand il reçoit des gens, au bout de 15 minutes il commence à pianoter sur son téléphone. A Evreux, il y a eu 8 listes dont 2 listes de société civile. Sa personnalité y était pour quelque chose.

ENTRETIEN N° 14 : Les élus voient mon parcours. Je savais aussi quelle était la tendance politique du président. Est-ce que c'est un frein ? Aujourd'hui, si je sens le feeling avec le président... après c'est aussi la personnalité des uns et des autres. Si je sens qu'il y a un vrai feeling avec un élu qui a une vraie ambition pour son territoire, mais qu'il soit de gauche ou de droite, quelque part moi ça me dérangerait pas.

ENTRETIEN N° 20 : C'est le couple, le tandem président/DG. Le rapport à l'homme, l'équation personnelle, ont été déterminants. Je connaissais [le maire], pas intimement, mais en tant que maire entreprenant, dynamique, un peu original, la réalité est d'ailleurs encore plus forte que l'image. Il y avait ce côté dynamique, et moi j'aime le dynamisme. Après, j'ai essayé de confirmer cela via le réseau, pour en savoir un peu plus.

ENTRETIEN N° 16 : La relation, le duo, le binôme président ou maire et DGS, c'est ça qui fait la variété. Parce que c'est ça qui permet de fonctionner. Et ils ont tous des personnalités différentes, c'est comment eux ils voient leur métier de maire. Et ça, ça a une incidence sur le métier de DGS. Donc parfois on est plutôt sur les aspects politiques, de représentation, et parfois sur les aspects internes et de management technique. Et ça à chaque fois c'est remis en cause parce que la personne qui exerce le pouvoir est différente.

ENTRETIEN N° 21 : Au fil de l'eau, je me rends compte qu'il est devenu président pour être contre l'ancien président, sans projet. Il faut donc une confiance mutuelle, mais le président il s'investit pas. Il vient un peu en touriste, mais quand vous avez besoin d'un arbitrage il est pas au RV. Et ça, ça met en difficulté le président lui-même, mais aussi les services. Je m'attendais pas à être autant en ligne de mire au vu de la personnalité du président. L'ancien président était là depuis 20 ans, il connaissait tout, il était très stratégique, il avait une longueur d'avance. (...) C'est aussi la personnalité de l'élu.

ENTRETIEN N° 32 : Je dirais que oui, mais c'est lié à ma personnalité. Je suis quelqu'un d'assez pragmatique, je ne mâche pas mes mots et dis clairement ce que je pense, or le propre de l'interco est de savoir faire œuvre de consensualité en permanence, de ménager la chèvre et le chou, j'ai encore quelques difficultés à le réaliser, mon naturel prenant le dessus.

La recherche de symétrie s'incarne aussi dans l'importance accordée, dans cette relation personnelle, aux valeurs de « loyauté », « respect », qui construisent la « confiance » qui doit prévaloir dans cette relation. Ce DGS qui travaille depuis longtemps dans le même territoire considère que cette ancienneté permet de bien connaître le président, et de bénéficier de sa « confiance » (ENTRETIEN N° 1). Ce DGS reconnaît ce besoin de « confiance » des élus, associé à la proximité politique dans les grandes villes, même si cette dimension n'a pas pesé dans son cas (ENTRETIEN N° 19). Ce DGS considère que sa plus belle réalisation, la création de la communauté, repose sur la « confiance » qu'il a su instaurer entre élus (ENTRETIEN N° 2). *A contrario*, ce DGS qui est détaché sur poste fonctionnel considère qu'un manque de confiance de la part du président suffirait à le limoger (ENTRETIEN N° 7). Après avoir été DGS adjoint pendant 3 années, ce DGS estime être devenu DGS car le président lui a accordé sa confiance (ENTRETIEN N° 30). Ce terme prend en pratiques trois significations concrètes et distinctes. Elle renvoie tout d'abord à la délégation accordée au DGS pour prendre des décisions en l'absence et au nom du président, par exemple la délégation de signature qui s'étend à mesure que la « confiance » s'accroît, que se multiplient les « choses que le président a accepté de ne plus voir » (ENTRETIEN N° 3), ce qui se construit progressivement (ENTRETIEN N° 11). Elle renvoie ensuite à la franchise qui caractérise les échanges entre DGS et président, la capacité à se parler ouvertement, « franchement » et sans détours, ce qui permet d'être plus rapide dans les échanges (ENTRETIEN N° 21). Elle renvoie enfin au soutien apporté par le président à l'action autonome du DGS, notamment en cas de coups durs (ENTRETIEN N° 16).

ENTRETIEN N° 1 : En fait c'était le maire de la ville centre, je le connais depuis 20 ans, il n'y a pas de souci. Grande confiance mutuelle, il passe assez régulièrement...

ENTRETIEN N° 19 : Les élus ont besoin d'avoir confiance : il faut que ma vision politique soit comprise par le DGS. Evidemment, en cas d'extrêmes différences, ça peut pas marcher. Sur les très grosses villes, c'est clairement politique : plus vous montez, plus cet effet devient important. Ici il aurait pu me poser la question, mais il ne l'a pas fait. Il m'a dit 'ce que j'attends de vous, c'est loyauté et fidélité'. Et ça c'est une bonne garantie.

ENTRETIEN N° 2 : Mon bébé, la construction de la CC. Ma plus belle fierté aura été pour moi de mettre en place un climat de confiance entre les communes à l'interco, de dire, de faire

comprendre aux élus qu'on est un couple, pour le meilleur et pour le pire, de leur dire « on est votre chance de survie, on va construire ensemble l'avenir de nos territoires en disant que ce qui compte pour les gens c'est le service ».

ENTRETIEN N° 7 : Je suis déchargé de fonction, ça veut dire que le président peu me virer, pour des questions de confiance. Si tel est le cas, soit la Collectivité peut me conserver dans les effectifs sur le grade de directeur, soit elle me verse au centre de gestion, ce qui est préférable, plutôt qu'à rester moisir...

ENTRETIEN N° 30 : Un territoire certes bloqué, et en interne une possibilité dans les trois ans d'être un candidat possible et potentiel à la succession [du DGS]. C'était pas décisif mais c'était un élément affiché. Ça impliquait de bien collaborer avec [le DGS], et d'avoir gagné la confiance du président. (...) Le président et [le DGS] estimaient que j'étais compétent et le candidat logique pour prendre la suite. Donc le président m'a donné sa confiance et il a souhaité continuer.

ENTRETIEN N° 3 : Toute la particularité du DGS, c'est savoir s'adapter au président. Il y a besoin de s'adapter à sa façon de fonctionner. Et à partir du moment où le président souhaite prendre des décisions, il faut pouvoir adapter sa méthode de travail. - Quelles adaptations ? - Par exemple, les délégations de signature sur des engagements de commande, sur telle typologie de dépenses, sur des montants. Ce sont des choses que le président a accepté de ne plus voir. C'est pas un défaut de confiance au départ, c'est juste savoir ce qui se passe, quelle est la vie de la collectivité. Mais les présidents sont très différents. Il y a en des peu présents, d'autres très présents. C'est vraiment une question de personnalité.

ENTRETIEN N° 11 : Mais le président, je le voyais suffisamment, et il y avait une grande délégation, une grande confiance. (...) [Le remplacement] est une pratique qui se généralise, y compris dans les petites com. C'est pas une question d'alternance politique, c'est plus le nouvel homme, c'est le fait du prince. La confiance ça ne se décrète pas, ça se construit. J'étais vraiment l'homme du président, sans savoir si j'étais de droite ou de gauche.

ENTRETIEN N° 21 : Le couple DGS-président, il doit être fort. Sans être politique. Moi je suis pas du tout dans une approche politicienne. Alors je pense qu'il y a une confiance qui doit être importante, et se dire les choses franchement. Vous avez un discours qui est direct et qui peut aller à l'essentiel, sans contourner, sans prendre des virages, vous prenez tout de suite l'autoroute. Se donner un temps sans être perturbé. Mais c'est pas propre à ma communauté.

ENTRETIEN N° 16 : Toutes ces compétences sont importantes, que vous aimiez ou pas, il faut la traiter, pas l'abandonner. Et c'est pas parce que l'écu déleste un champ qu'il faut le laisser en friche. Et c'est pour ça qu'il faut de la confiance, parce que si on a convenu d'une façon de faire, on a de l'autonomie, et si ça marche pas, faut être sûr d'avoir le soutien du président. Et si derrière vous vous faites l'atteler par l'écu, si c'est pas convenu ensemble, c'est un peu dur.

C ► Une solidarité moins politique que fonctionnelle

La confiance, la loyauté, la bonne relation personnelle sont des qualités de la relation président/DGS souvent mentionnées en entretien. Ces qualités illustrent la nécessaire « proximité » politique attendue entre président et DGS, ce qu'on pourrait qualifier de « solidarité fonctionnelle ». Celle-ci ne requiert pas nécessairement une proximité partisane, et très rares sont les personnes rencontrées qui le soutiennent : la politique « politicienne » est plutôt considérée comme une menace sur les trajectoires professionnelles (voir infra), voire une source de tensions avec les autres acteurs politiques du territoire qui menacent le travail du DGS (ENTRETIEN N° 19). Il n'en demeure pas moins que cette « loyauté » engage une forme d'allégeance au président de l'exécutif qui dépasse un simple rapport d'exécution des tâches, et fait apparaître une « solidarité » entre DGS et président (ENTRETIEN N° 30), qui ne trouve pas beaucoup de limites dans les entretiens. A la question, « quelles sont les raisons qui vous pousseraient à démissionner ? », les réponses sont en effet sinon évasives, à tout le moins restrictives. Ainsi, ce DGS d'une très grande communauté (plus de 30 communes, plus de 1000 agents) qui la dirige depuis longtemps reconnaît pouvoir travailler avec des élus de tous bords, et considère qu'en cas de désaccord, il se contentera d'en informer l'écu tout en continuant son action ; selon lui, deux cas de figure justifient un départ : une menace de l'action des élus sur l'institution (« fout tout par terre ») ou l'existence d'un problème relationnel (« je ne l'apprécie pas ») (ENTRETIEN N° 22). C'est un peu le même type d'argument mis en avant par ce DGS de communauté d'agglomération dont le président est un élu de gauche, après avoir travaillé pour des collectivités de droite, qui considère qu'il pourrait partir si les intérêts de l'EPCI sont en cause : par exemple s'il fallait intégrer trop d'agents eu égard à la capacité des services fonctionnels, pas encore suffisamment étoffés ; ou si son président se mettait à fonctionner de manière « dogmatique » (ENTRETIEN N° 5).

ENTRETIEN N° 19: Moi ça m'a permis d'aller à gauche comme à droite. Et pourquoi ça a marché, parce que j'avais en face un élu qui voulait un professionnel loyal. Et quand vous avez un DGS politique, il vient sur les plates-bandes de l'élu, et c'est là où vous voyez des conflits pas larvés entre cabinets et DGS. Et il existe même des endroits où il y a pas de cabinet parce que le DGS fait tout à la fois. Les élus ont besoin d'avoir confiance: il faut que ma vision politique soit comprise par le DGS. Evidemment, en cas d'extrêmes différences, ça peut pas marcher.

ENTRETIEN N° 30: Il faut pouvoir afficher une proximité professionnelle et politique avec son président, sans être forcément encarté. Mais par contre on peut pas se limiter à être le technocrate qui met en œuvre les décisions du président. Il faut une prise en compte du DGS des options politiques de l'élu. Il est impossible de faire l'impasse sur ce sujet-là et 'moi je suis un pilote, un manager, vous me direz gauche/droite et j'exécuterai', [ce mode de fonctionnement] peut pas marcher. Il faut la conviction que le DGS sera bien le traducteur et le porteur du projet politique du président et de l'exécutif. S'il y a pas cette implication, le DGS doit se multiplier pour faire l'intermédiation avec les autres communes. Après le président est plus ou moins disponible pour les maires, et le VP est plus un maire que le VP de l'interco.

ENTRETIEN N° 22: C'est très difficile de faire la différence entre le politique et le politicien. Qu'est ce qu'une bonne décision, tout dépend des priorités, après on peut avoir une position pragmatique, et je crois que les DGS sont pragmatiques, ils vont apporter tous les éléments de la décision pour qu'une décision soit prise, et après il faut savoir laisser à l'élu le choix politique. C'est son rôle, de prendre la responsabilité de faire les choses. (...) Il y a des DGS qui pensent que pour être un bon DGS il faut être du même bord que son président. Je ne suis pas d'accord avec ça. Je ne travaillerais pas avec des extrêmes, mais travailler avec un UMP, un centriste, un PS... je peux travailler avec tout le monde, peu importe. Mon rôle n'est pas de définir le projet politique, on doit être capable de travailler avec tout le monde, mais on doit avoir une grande relation de confiance. Si je ne suis pas d'accord avec lui, je lui dirais en aparté, mais je le suivrais. (...) C'est l'erreur de certains de mes prédécesseurs: je comprends qu'ils partent s'ils ne sont plus en phase, mais je ne comprends pas comment ils font pour ne plus être en phase, puisqu'on n'a pas à être en phase. Je le comprends, parce que quand on a créé une structure et qu'on tombe sur un élu qui fout tout par terre, alors je comprends que ce soit difficile, alors là il faut partir, parce que c'est la démocratie et qu'il a été élu. Il n'y a pas de réponse systématique, si la majorité change, je sais que moi je ne partirai pas. En revanche si humainement parlant je ne l'apprécie pas alors oui, mais pas parce qu'il n'a pas la même vision que moi.

ENTRETIEN N° 5: Voilà. Et si la présidence m'avait dit au moment de l'élection 'on redémarre tout de suite', là j'aurais été au charbon. Parce que je lui aurais dit 'intégrer 159 de paye, 59 ETP'... alors que la structuration de l'agglo, on est aux limites de ce qu'on peut faire, en matière juridique financière, RH. J'aurais dit 'ça c'est suicidaire'. Voilà... sur des choix comme ça même en ayant débattu, avec la conviction profonde que ça déséquilibrait l'agglo, là je... mais ça après tout, je pourrais estimer que... Ou alors... ou alors... mais c'est une hypothèse complètement... que je vois pas venir ici... Si on s'engageait vraiment sur une démarche politique politicienne, on prenait vraiment les décisions, au nom d'une décision... d'une forme de dogmatisme. Or, je n'ai pas une présidente dogmatique. Je crois que... oui, alors l'autre... voilà, bon. Il y a l'aspect technique qui pourrait faire que ne partageant pas, ce que j'ai vécu à Saint-Étienne, donc je vais jusqu'au bout pour expliquer et puis là, bah voilà. Ou alors si j'étais avec des élus qui étaient vraiment dans une posture très dogmatique, où là, j'aurais sans doute des problèmes avec ça.

Les DGS rencontrés en entretien mentionnent également **une autre limite à la « solidarité » entre président et DGS: le respect de la légalité**. Sans surprise, le DGS est conformément à ses attributions formelles garant de la conformité de l'action intercommunale avec le cadre réglementaire et législatif. Toutefois, on perçoit dans quelques uns des propos recueillis le caractère labile et flou de ce cadre, qui rend tout aussi floues les conséquences à tirer de ces écarts. Par exemple, ce DGS d'une communauté d'agglomération rappelle comment son prédécesseur s'est heurté à des choix du président contestables juridiquement (« prêter à interrogation en droit »), et il mentionne la nécessité de le signaler, mais laisse plus ouvertes les conséquences pour le DGS lui-même (ENTRETIEN N° 5). De la même manière, ce DGS qui a été auparavant responsable du contrôle de légalité dans une préfecture, souligne ce devoir de loyauté et ses conséquences du point de vue des marges de jeu possibles avec la règle: aider le président à « inventer des normes applicables », « être inventif sur la façon de respecter la règle », « interpréter le droit au mieux sans mettre l'élu en difficulté » (ENTRETIEN N° 16).

ENTRETIEN N° 5 à propos de l'ancien DGS : Je sais qu'il cherche, parce que je sais qu'il postule. Ceci a divisé l'encadrement. Donc il y a une ligne de fracture très forte entre ceux qui ont soutenu le président, et ceux qui ont soutenu le DGS. Sur des choix du président, sur la façon de les conduire. Dont certaines pouvaient sans doute prêter à interrogation en droit. Mais bon je veux dire, on le signale et puis à un moment donné, heu... une fois que l'exécutif a pris ses décisions, on suit, ou on suit pas et on en tire les conséquences.

ENTRETIEN N° 16 : Sur la docilité, je suis d'accord avec ce sens possible de la loyauté. Moi je pense que le plus grand respect qu'on doit à un élu, c'est la franchise. Et la loyauté et la franchise ça marche ensemble. La loyauté c'est aussi au regard de ses propres valeurs. Donc pour moi c'est sûrement pas la docilité. Après on est loyal dans le sens où on est au service d'un territoire, d'habitants, mais aussi d'un maire ou d'un président. Et de ce point de vue, mon patron c'est le président, j'en ai pas d'autres. Lui il est patron sur le politique, un peu sur l'administratif, moi je suis le patron sur l'administratif. Il y a aussi ce binôme là. Il faut être en capacité de pouvoir dire les choses quand il a raison et quand il se trompe. Et nous il faut pas se laisser aveugler par une loyauté qui confinerait à la docilité parce que le chef a dit. Ça arrive, parfois, encore maintenant, dans le passé sûrement, en tout cas il doit y avoir des exemples assez retentissants. Mais moi c'est pas mon schéma. Après ça a un vrai intérêt pour un maire ou un président de pouvoir compter sur des gens qui sont fiables, dont le métier est aussi de respecter le cadre réglementaire, d'inventer aussi des normes, des normes applicables, d'être inventif sur la façon de respecter la règle. On n'est pas seulement là pour dire non, sinon je trouve ça un peu trop limitatif et restrictif. On est là aussi pour créer du droit, interpréter le droit au mieux sans mettre l'élu en difficulté.

2 La proximité politique avec le président

Si l'apolitisme est souvent revendiqué par le DGS, tant dans sa carrière que dans ses relations avec les élus, les témoignages concordent pour montrer que cet apolitisme est parfois difficile à assumer. Les enjeux politiques rejaillissent en effet sous la forme d'un rapprochement souhaité avec le président, entravé par l'indisponibilité de ce dernier, au risque parfois d'une concurrence avec le cabinet, obligeant le DGS à afficher une solidarité politique qui dépasse la seule solidarité fonctionnelle.

a ► Une relation jamais satisfaisante

Le DGS est tout d'abord **soucieux de développer une relation privilégiée avec le président (la présidente)**. Cet objectif se retrouve d'abord dans les nombreux propos qui regrettent **la disponibilité insuffisante du président, le manque de temps d'échange**, ce qui a plusieurs conséquences sur la marche de l'organisation, et qui suppose de trouver des techniques pour améliorer ce temps, l'utiliser au mieux, pour l'arracher à ses obligations communales, pour le contraindre à décider. Ce défaut de présence peut être renforcé par le cumul, comme l'indique ce DGS qui doit travailler avec un président également député, très impliqué à l'Assemblée Nationale, un cumul qui rejaillit sur sa présence à la communauté, si bien qu'il ne le voit que 2/3 heures tous les 15 jours, trop peu à son goût, trop peu pour élaborer une stratégie claire, d'autant que les VP eux-mêmes ont incorporé la nécessité de le consulter (ENTRETIEN N° 4). La présidence de la communauté entre également en concurrence avec le niveau municipal, si bien que ce DGS essaie « d'arracher » son président à son mandat communal, notamment sur le plan stratégique, malgré le manque de temps (ENTRETIEN N° 5). Ce DGS d'une communauté qui a connu plusieurs mandatures compare les disponibilités de ses différents présidents, qu'elle relie à leur statut professionnel (retraité), ou à l'augmentation des responsabilités (ENTRETIEN N° 9).

ENTRETIEN N° 4 : (sur le ton de la confession) Non mais c'est parce qu'en interne, on a quand même des difficultés à énoncer des stratégies suffisamment claires, sur tel ou tel axe. Voilà. Et ça, ça renvoie à une animation du président qui est pas pour moi adaptée aux circonstances. Parce qu'il est à la fois député, maire, dans une agglomération importante... C'est la limite de l'exercice du cumul des mandats. Moi je vois mon président deux à trois heures tous les 15 jours en tête à tête. Vous vous rendez compte ? J'essaie d'aller à l'essentiel. Parfois je dois aussi régler des problèmes très prosaïques parce qu'on a ici un fonctionnement où le président, il aime bien s'occuper aussi parfois de choses qui paraissent de moindre importance. J'en prends acte, je m'adapte (il rit). Ça c'est une chose. Après y compris les vice-présidents, ils sont rentrés dans ce moule où ils savent qu'à un moment donné, ils se disent eux-mêmes où ils se font de l'autocensure en disant il faut l'avis du président. C'est un mode de fonctionnement où chacun intériorise le fait que, dans leurs têtes, ils pensent qu'il y a des sujets où il y a un préalable indispensable qui est la parole du président. Sauf quand on a un président qui est peu présent, c'est quand même un exercice compliqué. Pour moi c'est la vraie difficulté aujourd'hui, surtout par rapport à la montée en puissance de ces intercos. Et ça pose la question de la délégation entre le président et ses pairs. (...) Il y a une réunion du président et du premier VP qui a lieu une fois tous les mois qui permet de gérer malgré tout les choses. Mais moi j'aspire à avoir plus d'interfaces avec le président, pour mieux appréhender la manière dont il voit les choses.

ENTRETIEN N° 5 : Et une grande partie de mon boulot, outre qu'il faut que je dégage du côté un peu pénible du quotidien, c'est alimenter [mon président] dont c'est le premier mandat exécutif, qui n'a même jamais été maire, à l'arracher au mandat communal, définitivement basculer dans son rôle de [président d'EPCI] qui n'est pas la même chose, et lui donner de la matière, et moi-même me nourrir, s'alimenter réciproquement pour alimenter une réflexion stratégique. C'est très usant, parce qu'on le fait à l'arrache sur nos agendas.

ENTRETIEN N° 9 : (Je pose une question sur la fréquence suffisante des réunions avec le président) Sur le papier autant qu'on veut, tant qu'on veut, formels et informels. Après on prend des agendas et on s'adapte. Surtout le premier. Au fil du mandat, il avait pris d'autres fonctions, et on le voyait moins. Alors que le deuxième, il était plus méthodique, et il avait pris sa retraite au début de son mandat, et on arrivait à le voir plus. Ça faisait partie de son projet de s'investir, parce qu'il avait les moyens de pouvoir le faire.

Cette situation subie, le DGS doit la gérer en palliant les absences de son président en recourant à divers dispositifs, qui incarnent de deux manières **une accélération des échanges président/DGS**. Ce DGS d'une communauté d'agglomération, issu du monde de l'entreprise, recruté directement par le président, indique passer énormément de temps avec lui, une nécessité pour solliciter ses arbitrages réguliers, mais reconnaît aussi utiliser à défaut, parce que c'est nécessaire, les parapheurs mais surtout les textos pour communiquer de manière plus rapide que les mails (ENTRETIEN N° 3). C'est également ce qu'indique cet autre DGS, pour qui la difficulté des temps de tête à tête augmente corrélativement l'usage du SMS, pour avoir des avis rapides et forcément courts, et qui posent des problèmes d'imputabilité et de compréhension (ENTRETIEN N° 19).

ENTRETIEN N° 3 : Et donc moi je sais que le lundi je suis en réunion de direction, avec mes directeurs. Parce que je sais que le lundi le président est plus au Département. Je réserve donc des plages formelles avec mes directeurs. Sachant que le reste du temps, mon temps est consacré au président. Je passe mon temps en binôme avec lui pour représenter la [communauté]. Et après c'est le parapheur, les textos, les mails n'en parlons pas, c'est ingérable. Ici tout le monde a la consigne : s'il y a quelque chose d'important, c'est le texto. Les textos marchent très bien. Les mails c'est le soir, un peu plus tard. Je passe énormément de temps avec le président, je le suis dans ses RV. Dans la semaine, après, je suis encore avec mes directeurs. Mais le gros de mes RV dans mon agenda, c'est avec le président. Moi j'ai besoin de son arbitrage régulièrement, pour avancer et répondre à des demandes.

ENTRETIEN N° 19 : Et moi, j'ai de plus en plus de collègues, ils sont tous avec les iPhone à répondre par SMS au patron qui est dans sa voiture et veut une réponse tout de suite. Le SMS devient aussi une aide à la décision. Moi il me disait 'j'ai pas le temps de te voir, réponds par SMS'. Après la traçabilité et l'épaisseur d'un SMS, je vous raconte pas...

Cette absence chronique se traduit aussi dans l'organisation des temps d'échanges, de sorte de les rendre les plus efficaces possibles, en mobilisant plusieurs techniques. La première consiste à anticiper ces échanges pour les rendre les plus fluides possibles. Ce DGS met ainsi en avant la nécessité de s'appuyer sur des notes préparatoires écrites qui ont elles-mêmes tendance à devenir de plus en plus courtes pour s'ajuster à la disponibilité de l' élu, et qui supposent de trouver un style de rédaction approprié et persuasif (ENTRETIEN N° 19). L'objectif peut aussi viser, plus généralement, une socialisation à l'intercommunalité par le truchement des instances nationales, en mobilisant le président dans les commissions de l'AdCF, afin de le faire « changer de culture » et l'éloigner des problèmes plus prosaïques qu'il a à régler au niveau municipal (ENTRETIEN N° 5). La deuxième solution consiste à hiérarchiser et sélectionner les sujets qui pourront être traités dans le face à face. Les DGS rencontrés cherchent dans cette perspective à expédier les affaires urgentes et les dossiers opérationnels incontournables, et à aborder au plus vite les dossiers plus stratégiques. Ainsi, ce DGS déplore que les RV trop peu nombreux avec son président laissent trop peu de place à la stratégie, parce que le président est plus porté sur « l'opérationnel », sur des réponses à des sollicitations ponctuelles, alors que le DGS essaie de « faire prendre de la distance », d'obliger à traiter ce qu'il n'a pas envie de traiter (ENTRETIEN N° 16). Pour cet autre DGS, les temps d'interaction limités avec le président supposent de hiérarchiser les sujets à traiter, en privilégiant les sujets stratégiques (CPER), mais sans avoir assez de temps pourtant, ce qui peut se révéler conflictuel (ENTRETIEN N° 19).

ENTRETIEN N° 19 : Au départ, tu fais des notes à 10 pages, et ensuite tu fais des recto verso avec diagnostic et décisions. Et le point important à retenir, un élu va vous consacrer 2 ou 3 heures. Il faut avoir ingurgité la prose technique, et dans le tête-à-tête... Mais de temps en temps inviter les DGA c'est bien aussi, parce que ça leur permet d'ailleurs de comprendre les élus. J'ai vu des changements de rédactions de note par mes collègues, du jour où ils ont compris l' élu, et ils ont su aller à l'essentiel. C'est une vraie expertise, c'est la capacité à la persuasion. Et puis les élus, ils ont du terrain, ils sont interpellés par le citoyen, et eux mêmes viennent nous alimenter sur des propos. Et il faut provoquer ces temps-là, et plus ça monte et plus les temps stratégiques sont nécessaires. Moi, je viens d'une collectivité où le président était trop dans le détail, et j'ai appris à lui parler de stratégie. Et il m'engueulait parce qu'il avait trouvé une bouteille de coca sur la voie du tram, et moi je lui disais 'il y a pas plutôt un sujet sur l'université là ?'.

ENTRETIEN N° 5 : Moi mon job, c'est de l'aider à s'affranchir d'une expérience qui est uniquement une expérience municipale. Je crois vraiment que j'ai un rôle là-dessus. J'ai beaucoup poussé et j'y suis parvenu, avec l'aide du directeur de cabinet qui a très bien compris, je l'ai fait rentrer à l'AdCF. Clairement. Et là [le président] est membre du conseil d'orientation, ce qui lui permet du coup de rencontrer des présidents d'EPCI, de venir ici à Paris, d'avoir des débats entre élus intercommunaux. Et d'ailleurs c'est intéressant parce que [le président] est allé au congrès des maires de France, moi je l'avais fortement dissuadé d'y aller... [Le président] a compris tout seul qu'il avait changé de culture. (...) Et [le président] est parti dans la commission dévéco de l'AdCF, [le président] est sorti de là, heureux. Parce que pendant un jour [le président] s'est complètement sorti de son quotidien. Parce que quand [le président] revient à la mairie [de la ville centre], parce [qu'il y est] quand même deux jours par semaine, [il] gère, passez moi l'expression, des « merdes ». Tous les contribuables, nananana, avec des confusions de genre pas possible. Et [le président] me dit 'moi je suis venue à l'agglo pour faire autre chose'. Alors c'est un peu frustrant parce que du coup on est plus du tout repéré, mais en même temps, [le président] dit 'je vois bien que les choses, c'est là que c'est intéressant'. Quand [le président] sort de la réunion à Paris, on a passé une journée à parler d'autre chose que de la signalétique, des problèmes de chiens écrasés. Donc voilà. Et moi je suis dans l'accompagnement de ça.

ENTRETIEN N° 16 : Moi j'ai des points avec le président. Donc j'essaie d'avoir des points fixes mais c'est pas toujours évident. Sinon on s'en sort pas. Donc j'essaie d'avoir le président (il insiste) au moins une fois par semaine, à deux, en bilatéral. Et après avec les autres élus sur certains dossiers qui l'exigent. - Comment on hiérarchise du coup ? - J'essaie de comprendre comment fonctionne le président, de comprendre de quoi sont intéressés. Moi je discute avec lui, j'essaie en tout, que du stratégique. Même si les élus ils aiment bien l'opérationnel, quels qu'ils soient, parce que c'est pour ça qu'ils sont élus, et parce que c'est plus facile, c'est plus confortable finalement, que des plans stratégiques. Moi j'essaie plutôt de valider avec lui des principes, des axes de travail, plutôt que de décisions opérationnelles ou individuelles. Mais il a tendance à aller parfois... 'until il m'a sollicité, et nananère, donc il faut que tu me donnes une réponse tout de suite'. Moi j'essaie plutôt de faire prendre de la distance, de dire on a des grands chantiers à mener, comment on les mène, et à qui on confie quoi.

ENTRETIEN N° 19: On va se dépêcher de traiter les sujets qui vont nous revenir, parce qu'ils seront interpellés. Et puis après, il y a des vrais sujets stratégiques : le CPER il y a des dates, il y a un copil ou l' élu doit être présent... On fait de la gestion du temps avec eux... Et moins on a de temps, et plus c'est tendu parce qu'on fait le prioritaire du prioritaire. Et si vous avez un élu qui accepte pas de pas être au courant... Moi je me suis engueulé avec mon patron : 'tant que vous aurez pas compris que vous passez pas suffisamment de temps avec nous ça marchera pas !'

b ► La concurrence avec le cabinet

La présence d'un cabinet au service du président (soit au niveau municipal, soit au niveau intercommunal) n'est pas systématique, et rares sont les DGS qui mentionnent son existence, ce qui s'explique en grande partie par la taille modeste des communes qui composent l'EPCI. Lorsque c'est le cas, cependant, les propos font apparaître une concurrence entre fonctions qui se joue à différents niveaux. Par exemple, ce DGS mentionne que sa fonction est de se mettre au service du président, de l'accompagner partout où il se rend, de le représenter dans certains cas, ce qu'il associe à l'absence de cabinet du président, une « particularité » du territoire selon lui (ENTRETIEN N° 3). Pour ce DGS, qui doit composer avec le cabinet du président, leurs missions entrent en contradiction dès lors que le cabinet « conforte » le président dans sa vision, traite prioritairement des sujets « pratiques », tandis qu'il s'assigne au contraire à lui-même le rôle de « faire prendre de la distance » au président (ENTRETIEN N° 16). Le cabinet peut également, aux côtés du DGS de la ville centre, se concentrer sur les affaires de cette ville centre, ce qui conduit ce DGS de communauté à se réunir avec ces autres agents, à « faire allégeance » pour anticiper la construction de « pré-carrés » (ENTRETIEN N° 11). Cet autre DGS considère que le directeur de cabinet manque de vision stratégique, qu'il accomplit des tâches que lui-même ne souhaite pas faire, et considère à la suite de ses collègues que ce dircab est inutile et que ses missions pourraient être confiées à sa collaboratrice (ENTRETIEN N° 17). Ce DGS considère pour sa part que le rôle du dircab est de gérer le « jeu d'acteurs politiques », ce qu'il se refuse lui-même à faire, mais reconnaît en même temps la propension du dircab à « déborder » à donné lieu à des recadrages (rares) (ENTRETIEN N° 18).

ENTRETIEN N° 3: Le but c'est d'être plus efficace. Et de prioriser nos actions au quotidien. Après c'est vraiment être à l'écoute des élus et en collaboration. L'élément clé du DGS, c'est d'être à la charnière entre les élus et les techniciens, c'est une traduction technique de souhaits politiques. Et avec le président, mon président est mon patron. Venant du privé, il y a ce parallélisme. Je suis au service d'un élu, et je suis là pour lui apporter mon éclairage sur un certain nombre de points. Une particularité du territoire, c'est qu'il n'y a pas de directeur de cabinet à la [communauté]. Sur les aspects logistiques et fonctionnels, en général, c'est moi ici qui me charge des autres relations avec les autres intercos. Ça, c'est un côté du travail ici un peu particulier. Le président ne voyant pas l'utilité d'un directeur de cabinet, j'ai avec moi un directeur des affaires générales, qui me seconde dans certains cas, sur qui je peux m'appuyer quand le président me demande plus de présence sur tel ou tel point.

ENTRETIEN N° 16: Moi j'essaie plutôt de faire prendre de la distance, de dire on a des grands chantiers à mener, comment on les mène, et à qui on confie quoi. Mais parfois c'est... il faut s'adapter, voir comment l' élu fonctionne, ce qui l'intéresse, et l'adapter sur ce qui l'intéresse pas aussi, et pas seulement le conforter dans sa vision. Moi je pense que c'est ça. Parce que ça le cabinet, éventuellement, aura un peu tendance à le faire.

ENTRETIEN N° 11: J'avais un élu qui était président et maire [de la ville centre] à temps plein. Donc je le voyais. Alors c'était jamais assez, mais j'avais aussi des rencontres avec le DGS de la ville. Et son cabinet, parce qu'il avait aussi un directeur de cabinet, se concentrait sur les affaires de la ville plus que de l'agglomération. Là on a pêché... c'est qu'ils se voyaient pas avant. Quand j'ai débarqué, j'ai tout de suite fait allégeance auprès du DGS ville pour qu'il y ait du lien. On n'a pas les moyens en interco d'être confrontés à des problèmes de personnes et de pré carrés. Et pour l'éviter, il faut se parler, il faut se rencontrer... Pour lui montrer que j'étais pas là pour lui piquer sa place. Et le président, quand il y a eu des divergences entre ville et agglomération, c'est à lui de trancher. J'étais dans cet état d'esprit. Lui mon collègue était plus à filouter.

ENTRETIEN N° 17: Je pense que c'est lié à la personne. C'est juste que c'est plus compliqué avec un directeur de cabinet, après il fait des tas de trucs que je ne voudrais pas faire, donc je m'en accommode, mais on n'est pas sur le même fond. Je ne vais pas lui demander d'avoir une

vision stratégique, alors quand il s'en mêle... ça merde. - Peut-on parler de rivalité ou concurrence? - Je ne sais pas, non, je lui laisse volontiers mon président. Non, en réalité j'ai un peu de difficultés, j'essaie de me convaincre que c'est lié à sa personne. En un mot je le trouve con, mais il n'y peut rien! mais, une fois que j'ai dit ça, ça ne fait pas beaucoup avancer les choses, d'un autre côté j'en ai connu d'autres avec qui ça ne se passait pas mal donc... j'essaie de me convaincre que c'est de cet ordre-là, mais c'est peut-être autre chose. Mais bon, j'ai de nombreux collègues qui m'expliquent qu'on n'a pas besoin de dircab. D'ailleurs le mien est plus dans un rôle de Chef de Cabinet (gestion d'agenda) que de dircab, ce que ferait très bien ma collaboratrice, les trois quarts de son temps c'est de la gestion d'agenda du président et de relations entre les élus.

ENTRETIEN N° 18: Ce n'est pas une position partagée par tous mes collègues, mais je considère que je n'ai pas à faire de politique. Ce sont les élus qui rendent compte devant les électeurs des politiques établies, mais je n'ai pas à intervenir dans le jeu d'acteurs politiques. Et ça c'est très clairement le rôle du dircab, quand il y a des problèmes entre les élus et qu'il faut les amener à se rencontrer. En revanche, le dircab n'intervient pas dans mon domaine de travail non plus. La répartition des tâches est bien définie, ça a pu arriver de temps en temps que ça déborde d'un côté ou d'un autre, ça se termine dans ce cas par un entretien en tête à tête où on recadre les choses, mais ça arrive assez rarement.

C ► Une position politique progressivement assumée ?

Quelques précautions méritent toutefois d'être prises à l'égard de l'apolitisme, et viennent en relativiser la consistance empirique et analytique. **La première limite tient au spectre de l'apolitisme, puisque plusieurs DGS excluent le Front National ou les « extrêmes » du champ de leurs pratiques professionnelles.** Ainsi de ce DGS d'une grande communauté d'agglomération à gauche, évincé un temps suite à l'alternance à droite avant d'être réinstallé dans ses fonctions, se considère incapable de travailler pour le FN car cela sortirait du cadre républicain (ENTRETIEN N° 12). C'est également le cas de ce DGS d'une communauté d'agglomération de petite taille, qui reprouve le dogmatisme et refuse de « tracter » avec le FN (ENTRETIEN N° 5). Cette limite à l'apolitisme peut s'avérer plus extensive lorsque le DGS indique refuser de travailler avec « les extrêmes ». Ainsi ce DGS ayant été DGS d'une grande commune de gauche, et aujourd'hui d'une communauté d'agglomération (plus de 120 000 hab.) présidée par élu socialiste, refuse de « travailler avec les extrêmes » (ENTRETIEN N° 16). De même, ce DGS aux commandes depuis longtemps d'une grande communauté d'agglomération, toujours dirigée par le PS, admet pouvoir travailler pour différentes formations, sauf « les extrêmes » (ENTRETIEN N° 22).

ENTRETIEN N° 6: Mais dans mon métier, je ne suis ni à droite ni à gauche, je suis dans la gestion publique républicaine. Je ne pourrais pas passer par des collectivités locales FN, soyons clairs. Mon éthique, c'est de me mettre au service de l'intérêt général, mais je ne peux l'exercer que dans un cadre républicain.

ENTRETIEN N° 5: Et franchement, j'ai rencontré beaucoup plus d'élus pragmatiques que d'élus encartés. C'est peut-être pas un hasard non plus. Alors évidemment il y a des endroits où j'aurais pas été. Alors on va le dire parce que c'est de bon ton, je n'aurais jamais été à Béziers. Alors du coup, je suis plutôt très en phase avec Manuel Valls, je considère qu'on ne tracte pas avec le Front National.

ENTRETIEN N° 16: Moi je me situe pas sur un axe politique. Par valeurs perso, moi je refuse de travailler avec les extrêmes. Après le reste, je pense qu'il y a autant de gens intelligents comme autant d'abrutis à gauche qu'à droite. Si ça correspond à mes valeurs de travail, moi j'ai pas trop de soucis. J'ai travaillé avec un maire de gauche, et avec un président de gauche, voilà.

ENTRETIEN N° 22: Ça dépend, il y a des DGS qui pensent que pour être un bon DGS il faut être du même bord que son président. Je ne suis pas d'accord avec ça. Je ne travaillerais pas avec des extrêmes, mais travailler avec un UMP, un centriste, un PS... je peux travailler avec tout le monde, peu importe. Mon rôle n'est pas de définir le projet politique, on doit être capable de travailler avec tout le monde, mais on doit avoir une grande relation de confiance, si je ne suis pas d'accord avec lui je lui dirais en aparté, mais je le suivrais.

La deuxième limite à l'apolitisme tient aux transformations institutionnelles récentes qui viendraient menacer son « avantage comparatif », obligeant à un ajustement des pratiques professionnelles.

Plusieurs types de transformations sont cités : la mutualisation, les conséquences attendues du mode de scrutin, l'évolution des effectifs administratifs. Un recruteur indique par exemple que l'intercommunalité se singularise des municipalités sur ce plan, mais que cette singularité s'atténue à mesure qu'on évolue sur des collectivités de plus grande taille, mais aussi sous l'effet de la mutualisation (ENTRETIEN N° 23). Le témoignage personnel de ce DGS d'une communauté d'agglomération de taille moyenne (140 000 hab.) va dans le même sens : il considère avoir « résisté » à l'alternance de 2008 (la ville centre passant UMP à PS) grâce à son absence de marquage politique (« j'étais considéré comme technicien »), mais reconnaît que la mutualisation affaiblit cet avantage (ENTRETIEN N° 10). Ce DGS d'une communauté rurale anticipe également les effets politisant du mode de scrutin (au suffrage universel direct), qu'il oppose aux pratiques du monde rural (ENTRETIEN N° 2).

ENTRETIEN N° 23 : Au niveau DGS purs, en interco, on n'en a pas tant que ça. En mairie les marquages sont un peu plus forts. Donc si vous avez des DGS ville/agglo, ça peut avoir cet effet. Si vous allez à Caen, à Amiens, à Rennes, à Nice, à Strasbourg, à Besançon, là ils sont tous marqués. Là vous allez avoir du mal à les faire bosser... Par contre, sur des villes plus intermédiaires, on parlait de Chalons sur Saône, c'est un grand technicien qui est DGS. Il est pas marqué particulièrement. Plus on monte dans la hiérarchie plus ça a une connotation politique parce que à bosser en permanence avec les élus, on est amené à parler politique.

ENTRETIEN N° 10 : Le DG d'interco a une particularité c'est qu'il est beaucoup moins politisé que le DG de commune : il est plus considéré comme un technicien et en général travaille dans un cadre apolitique, ou presque. C'est ce que j'en pense à l'agglo, j'ai un bureau communautaire, ils sont 10 de droite et 10 de gauche, ça part en consensus sur les grandes thématiques. Il y a deux choses qui font évoluer le métier c'est la mutualisation, maintenant que je suis passé « ville » ce n'est plus tout à fait le même état d'esprit, la ville est très politique, et de plus en plus on va passer au SUD, déjà en 2014 l'histoire de coupe de listes, un peu complexes, qui font changer les choses. C'est vrai qu'en 2008 il y a eu un grand changement politique, c'était à droite depuis 83, c'est passé à gauche, j'ai résisté parce que j'étais considéré comme technicien. Le fait d'être passé à la ville a fait changer ça. - A quoi est-ce dû ? - Le fait que maintenant ce soit une grosse machine, qu'il y ait plus d'agents, l'agglo est passé d'une petite CC inconnue à une agglo qui porte des grands projets et qui fait donc plus parler d'elle, ça devient un enjeu politique, donc le regard sur le DG change, et le métier change. Et la ville c'est politique.

ENTRETIEN N° 2 : Dans les grandes villes, les grandes interco... avec le SUD ça ne va faire qu'accroître la politisation. Les intercos en milieu rural c'est vraiment pas ça.

Une troisième limite tient au décalage entre la revendication d'apolitisme et les expériences et témoignages concrets qui semblent lui apporter des démentis cinglants, sous des formes parfois surprenantes.

Ainsi de ce DGS qui estime travailler sur une « terre de gauche », a connu successivement trois présidents de gauche, placés sous le contrôle d'un notable socialiste, et qui entérine malgré tout l'idée d'apolitisme (ENTRETIEN N° 9). Autre exemple, ce DGS dirige une communauté présidée par le maire de la ville centre, très structurée par l'opposition ville centre (à gauche) / communes périphériques (à droite), et se trouve remercié suite à l'alternance gauche/droite que connaît la ville centre en 2014, mais il considère que ce remplacement s'explique moins par le jeu des partis que par la volonté d'installer un « nouvel homme » (ENTRETIEN N° 11). Ainsi, ce DGS qui vient d'être recruté par un triumvirat composé d'un élu UMP, d'un élu PS et d'un élu issu de la société civile, indique d'une part être surpris par l'apolitisme qui prévaut dans la communauté d'agglomération (par comparaison avec ses postes précédents), tout en étiquetant le président (UMP) comme un « apolitique de droite » (ENTRETIEN N° 28). Autre cas intéressant, ce DGS ayant occupé plusieurs postes marqués à droite (cabinet d'un DGS d'une région UMP, proche du cabinet d'une grande ville UMP), aujourd'hui recrutée DGS par un président DVD, considère que l'action de sa communauté est apolitique (« trans-courant ») car le président a été élu avec les voix des maires de gauche, mais considère néanmoins que cet « apolitisme » fonctionnait mieux dans une région de droite que dans une région de gauche (ENTRETIEN N° 12).

ENTRETIEN N° 9 : « L'homme fort, c'est [M. Machin], maire de [la ville centre], président du Conseil général, sénateur socialiste. Mais il n'a jamais présidé. Il a fait un choix audacieux, il a dit 'si on veut que l'intercommunalité fonctionne, il faut que ce soit pas le maire de la ville centre qui soit président'. Mais il était omniprésent. Au final, j'ai eu trois présidents, tous issus d'une terre de gauche, mais on n'était pas politisé ».

ENTRETIEN N° 11 : C'est une pratique qui se généralise, y compris dans les petites com com. C'est pas une question d'alternance politique, c'est plus le nouvel homme, c'est le fait du prince. La confiance ça ne se décrète pas, ça se construit. J'étais vraiment l'homme du président, sans savoir si j'étais de droite ou de gauche.

ENTRETIEN N° 28 : Entretien avec le président et les deux VP. Le président plutôt... il est apolitique mais apolitique de droite quand même, puisqu'il est suppléant du député UMP. Un VP qui est vraiment société civile, et un VP qui est socialiste. Donc je me suis dit 'tiens c'est intéressant', la dimension politique, elle est pas prégnante. (ça vous a surpris ?) Ah oui. J'avais jamais vu ça moi... C'est vrai que j'ai qu'une expérience d'interco c'est Dunkerque. Mais j'imagine à aucun moment Delebarre recruter avec quelqu'un d'autre, qui plus est quelqu'un de la minorité.

ENTRETIEN N° 12 : Notre interco est dirigée par un homme « divers-droite » avec une majorité de communes « divers-gauche », donc il a été élu par ses pairs sur une majorité de gauche parce qu'il a été repéré comme étant l'élu qui avait la plus forte stature, la meilleure vision pour défendre le territoire, donc on est un peu trans-courant, mais on reste un peu identifié comme « à droite », et la région comme le conseil général sont à gauche. Cette vision là filtre... (...) En PACA, à l'époque, la majorité du président n'était pas à droite (comme lui) puisqu'il devait faire une cohabitation, donc on devait dépasser le clivage droite/gauche. On n'avait pas cette manière de traiter les choses, en tout cas dans les services, ça ne transparaissait pas. Ici, oui, c'est là où ça me change en Midi-Pyrénées, de gauche. Et PACA, de droite, ça ne fonctionnait pas comme ça.

La quatrième limite concerne les propos (certes rares) de DGS qui assument cette politisation de leur fonction, sans qu'elle ne rime nécessairement avec l'obligation d'être encarté. C'est le cas par exemple de ce DGS d'une communauté d'agglomération de presque 200 000 hab., ayant été recruté par une personnalité politique nationale, chef de file d'un parti de gouvernement, qui répond, non sans embarras, à la question de son étiquetage politique propre : il la justifie par la nécessité de partager un « patrimoine d'idées », un « corpus idéologique », que cela n'emporte pas de distinction dans sa relation avec les maires, et considère que c'est une règle majoritaire dans les grandes agglomérations comme la sienne, si bien que cette forme « d'étiquetage politique » du DGS ne le choque pas (ENTRETIEN N° 20). Ce fonctionnaire ayant travaillé dans plusieurs collectivités, aujourd'hui DGS d'une communauté d'agglomération rurale, considère que le recrutement social est terminé, mais reconnaît l'existence d'un recrutement politique des DGS répondant aux attentes des élus, qui recherchent des dirigeants remplissant des missions plus proches du cabinet, c'est-à-dire soucieux de la communication, des rapports de force... (ENTRETIEN N° 28). Ce DGS d'une grande communauté, recruté par un maire, considère pour sa part que nier la « politisation » des DGS revient à se « voiler la face », en requalifiant « pudiquement » la « proximité » en « loyauté », et prend en exemple son propre parcours, intimement lié à de grands élus socialistes, qui l'empêche de pouvoir candidater dans des collectivités de droite (ENTRETIEN N° 31).

ENTRETIEN N° 20 : Premièrement... heu... il y a deux dimensions. Il y a la dimension rapport politique ou lien DG/président. Et en quoi l'étiquette du président ou de la présidente peut avoir... Moi ça me dérange pas, même si je n'adhère à aucune parti, si on considère que travailler avec un président, il y a forcément partage d'un... d'un patrimoine d'idées, d'un corpus idéologique. Si vous travaillez avec un maire PC, on vous imagine pas adhérer au RPR. Même si je n'adhère à aucun parti, et beaucoup de mes collègues sont dans ce cas. Je sais que c'est que l'on pense de moi, mais maintenant les avis de [M. le Maire], je prends pas ça comme une consigne. Il y a une deuxième dimension, l'attitude des DGS vis-à-vis des exécutifs pluriels. Ici, à [l'agglomération], cela va de la droite républicaine à la gauche républicaine. Et ce respect de la différence fait partie du code génétique, de notre système de valeurs ici. Et je m'efforce d'avoir vis-à-vis des membres de l'exécutif et du bureau l'attitude la plus respectueuse possible, la moins

différenciante possible. Même si je sais pertinemment que chaque élu va me positionner au centre-droit de l'échiquier. Troisièmement, je pense en effet que le sujet se pose pas forcément de la même manière, pour l'interco et les présidents, selon la taille. Il me semble, et les dernières élections municipales le montrent, qu'en cas d'alternance sur les grandes agglomérations, les DGS changent, ce qui est déjà imprimé dans les villes depuis un certain temps. Ce phénomène-là dans les grandes agglomérations s'est amplifié depuis les dernières municipales, et ça va encore s'amplifier, surtout si les intercos sont élues au SUD. Après je connais des grandes agglomérations avec des alternances gauche droite ou le DG a sauté dans les 15 jours, et d'autres agglomérations où on est passé du PS à l'UMP, et où le DG a été conservé. Mais ce cas de figure est assez minoritaire. Pour moi, l'équation personnelle du président joue. Il y a aussi des cas où le président, bien qu'étant UMP et ayant succédé à PS, est resté ouvert, et a conservé son DGS. Les éléments qui me permettent de dire ça, c'est ce qu'on a observé au moment des élections municipales de 2014, avec une ampleur inconnue jusqu'alors. Dans les grosses agglomérations c'est évident. J'étais en échange cet après-midi avec un collègue, et c'est le cas sur Chalons, sur Reims, sur Charleville-Mézières, à Lille Métropole... il y a de nombreux exemples. — Que pensez-vous de ce lien entre DGS et étiquette politique ? — Moi, personnellement, ça ne me choque pas. Je ne partage pas ce point de vue. C'est une question de stratégie et de choix de projet politique. Il faut adhérer au projet du président. Le DGS, il est stratège, animateur, il a à mettre en œuvre un projet. Moi je sais pas mettre en œuvre ce à quoi je n'adhère pas. Et moi si demain on me dit on fait de la redistribution aux communes, on rétrocède des compétences, un certain nombre de compétences aux communes, je partirai.

ENTRETIEN N° 28 : Après sur le recrutement social, on en a vraiment fini. Le recrutement politique, je suis pas sûr qu'on ait encore... Sur les emplois en général, je pense qu'il y a de grandes distances qui ont été prises. Et sur les emplois de direction par contre, je crois que le truc est beaucoup plus partagé. Je pense qu'il y a plusieurs profils de DG. Est-ce qu'on va chercher... Il y a clairement des profils gestionnaires, où on va chercher quelqu'un qui est plutôt sur le management, sur le fonctionnement, sur la gestion financière. Il y a toujours ces attentes : il faut que le DGS, il sécurise là-dessus, sur le budget, sur les personnels, sur le droit social, etc., il faut qu'il sécurise là-dessus. Mais est-ce que c'est le cœur du poste ou... Il y a des élus qui cherchent des DG plutôt porteurs de projets, aménageurs, développeurs. Et là dans cette catégorie là, on va parfois plus souvent chercher quelqu'un, ou des DG qui sont vraiment politiques, qui ont une vision politique. Moi j'étais en région, je suis arrivé en 2006, j'étais DGA à la région. En 2008, le président de région de l'époque est élu maire de Caen et dit je vous propose de me suivre à la mairie, j'ai un poste de DGA ressources. Et je lui dis, 'mais vous avez aussi un poste de DGS'... Et il me dit 'oui mais je veux quelqu'un de plus... d'un peu plus politique.' Politique par forcément quelqu'un du parti, mais quelqu'un qui va avoir une lecture politique, tiens on communique là-dessus, on lance tel projet. — C'est une fonction de cabinet en quelques sortes ? — Oui. Le cabinet qui a effectivement... J'ai un copain qui avait le poste [de DG de la préfecture de région], puisqu'il y a re-eu une alternance depuis, en 2008. Et tous les jours, j'ai son compte Facebook avec des infos, et il communique beaucoup, il porte le projet du maire. Effectivement, on se rapproche du cabinet.

ENTRETIEN N° 31 : Oui, il faut arrêter de se voiler la face, il y a des DG de gauche et des DG de droite, il y a une opposition et une majorité dans n'importe quel conseil. On est aussi recruté parce qu'il y a cette proximité politique, qu'on peut qualifier pudiquement « loyauté ». Ce serait intéressant de voir quels sont les DG qui sont militants politiques. Moi j'ai travaillé avec [des édiles socialistes], je ne suis pas sûr que si j'envoie un CV à un président UMP il me reçoive. Il trouvera ça suspect ! il ne faut pas être naïf. Il y en a qui défendent l'idée contraire, il sont plus rares, mais je sais que le président du syndicat des DG prétend qu'il peut être DG de n'importe quel maire. Je ne crois pas.

3. Trois manières de « manager » les élus

Le gouvernement de l'intercommunalité est marqué par la présence de maires qui n'ont *a priori* pas nécessairement de relations politiques (ni *a fortiori* de hiérarchie formelle) entre eux. Ceci oblige les DGS à produire une adhésion à l'action de l'EPCI plutôt qu'à s'appuyer sur l'autorité du président. Trois manières de régler ce problème politique se dégagent de nos entretiens.

a ► Impliquer les élus pour créer une culture commune

Le premier objectif vise spécifiquement à agir sur le groupe des élus – et plus particulièrement sur le groupe des maires – pour produire leur cohésion, les rendre plus proches les uns des autres, les amener à partager une même « culture ». C'est par exemple ce qu'indique ce DGS d'une communauté de communes de petite taille, lorsqu'il souligne qu'il faut « faire » ensemble, avec les communes, ce qui suppose concrètement de créer « une culture commune », une identification à la communauté en leur disant que « la communauté, c'est eux » (ENTRETIEN N° 1). Ce DGS d'une communauté de communes rurale qui occupe ses fonctions depuis plusieurs mandatures considère que le DGS et le président partagent ce même objectif de « faire adhérer », et de multiplier les « discussions informelles », de miser sur les « relations humaines » (ENTRETIEN N° 9). De la même manière, ce DGS d'une communauté d'agglomération rurale qui vient de prendre ses fonctions s'inquiète qu'un maire menace de quitter la communauté, et il souligne la nécessité de créer d'abord une « cohérence de l'ensemble », avant même de s'interroger sur le contenu de l'action communautaire (ENTRETIEN N° 28).

ENTRETIEN N° 1 : Je pense qu'on a des bases communes. Ce qui fait un peu la différence c'est ce travail de coopération, d'animation, qu'on doit avoir pour essayer de mettre en place le « faire-ensemble », il faut savoir travailler avec les territoires voisins... Et puis aussi l'aide au projet politique, c'est un peu particulier par rapport à la commune. Développer des compétences pour la conduite de projet, je pense que c'est particulier à l'interco. (...) J'essaie de développer une culture commune, je veux leur dire que la communauté c'est eux, et pas quelqu'un d'autre. J'avais cette discussion avec le CNFPT, c'est vrai que les DGS communes disent que l'interco est très loin, je pense qu'on a un gros travail à faire, le CNFPT peut nous accompagner là dessus.

ENTRETIEN N° 9 : Il faut faire adhérer les autres élus. On est dans une stratégie commune, avec le président, pour faire adhérer les autres élus. Lui avec son propre réseau, nous avec notre propre approche. Les maires après, c'est du relationnel. (...) Si c'est mûr ou pas mûr, on s'en assure dans les discussions informelles, dans les relations humaines. Avec le président, avec l'exécutif. Le binôme est nécessaire et indispensable, mais il faut aller voir les autres. C'est la synergie, le lien...

ENTRETIEN N° 28 : Je suis arrivé dans une collectivité où effectivement le DGS a une dimension politique. C'est de faire adhérer au projet, ou permettre de mener à bien le projet politique du président. Il y a un projet qui est de créer l'interco, c'est-à-dire qu'il y a 38 personnes à convaincre, même si certains sont déjà convaincus. De dire, ok, on est bien là-dedans. Il y a déjà ce projet-là. Après, il y aura le contenu. Mais déjà ça, garantir la cohérence de l'ensemble. Qu'il y en ait pas un qui tire à droite, un qui tire à gauche, comme c'est le cas en ce moment où j'en ai un qui veut se barrer (le maire d'Orchies, ndr). Donc il y a forcément cette dimension politique. S'il y a un projet, on doit être là pour faciliter, et créer l'adhésion.

Les moyens pour parvenir à cette cohésion sont multiples, mais ils visent tous à améliorer la sociabilité intercommunale des élus, soit entre eux, soit avec ses agents. Il peut s'agir par exemple de multiplier les « sollicitations » des élus, comme l'indique ce DGS qui cherche à susciter leur intérêt sur des questions qu'ils découvrent, en particulier auprès des nouveaux (ENTRETIEN N° 20). Cet autre DGS, arrivé récemment à son poste, doit faire face au renouvellement d'une bonne moitié des maires de sa communauté, et il s'appuie sur le travail préalable sur le PLUI pour créer un « ciment », un espace d'interconnaissance (ENTRETIEN N° 14). Dans le même ordre d'idées, ce DGS d'une communauté d'agglomération diagnostique un manque de dispositifs permettant aux élus (ainsi qu'aux DGS) de se « mobiliser », de « participer » (ENTRETIEN N° 27). Ce DGS d'une communauté d'agglomération rurale souligne aussi les manières d'enrôler les élus en suscitant leur intérêt, en s'appuyant lorsque c'est le cas sur la disponibilité des élus du milieu rural (ENTRETIEN N° 28). Cet objectif de sociabilité s'appuie aussi sur la mise en place d'espaces informels, conviviaux, qui facilitent non plus seulement la présence des élus, mais aussi l'établissement de relations personnelles, hors cadre institutionnel, à l'instar des pots ou des voyages d'études (ENTRETIEN N° 9).

ENTRETIEN N° 20 : Vous avez des élus qui découvrent le monde, des élus qui me disent on s'attendait pas à ça, c'est très intéressant, mais c'est très prenant. Ça se fait par de la sollicitation tout simplement : 'il y a ça à l'ordre du jour, faut qu'on en parle avant'... ce qui les amène à prendre les sujets en main. On n'a pas de recettes spécifiques ou particulières.

ENTRETIEN N° 14 : Du fait que l'un des territoires est en PLUI, nous sommes obligés de lancer un PLUI à l'échelle du territoire. Au départ, les élus ont vu ça comme une contrainte, et puis on se rend compte au fur et à mesure, que ça permet de faire un lien, un ciment, entre des élus qui ne se connaissaient pas. Et tous les 15 jours, j'ai un maire qui anime un atelier sur la densité, sur le développement économique, sur l'environnement, pour bien peser les choses, pour que chacun des élus connaisse mieux son territoire, mieux ses collègues. Et on sent vraiment une attente. Et la VP à l'aménagement qui était au départ un peu réservée sur le PLUI, elle se rend compte que ça va être un élément qui va asseoir un socle de notre nouvelle interco.

ENTRETIEN N° 27 : Peut-être l'animation des groupes de travail qui sont portés avec les communes, on n'arrive pas toujours à mobiliser, donc je ne sais pas si on met en place des méthodes suffisamment percutantes, savoir si on crée les bons comités, il y a toujours une difficulté de mobilisation quand même, je me dis que n'étant pas dans le participatif c'est peut être le problème, je n'ai peut être pas proposé assez de choses. Et puis peut-être la relation aux DGS même si je les vois régulièrement, on est toujours dans l'échange d'info, c'est à dire qu'on livre une info, alors ils me disent qu'ils sont prévenus tardivement, donc peut être plus les associer. Il y a encore du travail dans la co-construction avec les communes.

ENTRETIEN N° 28 : Et pour un maire d'un ex-petite interco, qui n'est plus VP aujourd'hui, bah la grosse interco... Le maire de Hérisson (une petite commune), se trouve aussi paumé dans la grosse interco que le maire de Houplines (une petite commune dans la MEL). Alors quand on lui dit 'tiens tu va venir travailler à un truc vachement plus intéressant que ce que tu faisais avant, pour la grande interco', les mecs ils sont contents. Franchement. Après c'est surtout des gens qui n'ont pas d'activités, plus d'activités, plutôt masculins, c'est ça quand même... Voilà, donc j'ai l'impression qu'au plus on descend, au plus l' élu est quand même présent.

ENTRETIEN N° 9 : - Comment on fait ? ces gens là se voient tous les 15 jours ils sont pas condamnés à être amis ensemble ? - Moi je revendique (en riant) qu'il faut manger, prendre le café... A chaque fin de bureau, j'ai fait un petit apéritif. Alors c'est sage, mais c'est un moment de convivialité. L'exécutif aussi, le conseil communautaire aussi, je prépare le café. Je suis la reine du... parce que je considère qu'il se dit plus de choses et on crée plus de lien à ce moment là qu'autour d'une table de façon formelle. Il faut les deux. - Vous disposez du temps pour le faire ça ? - Bah au début personne veut, et puis petit à petit ça prend. - Et les voyages d'études ? - C'est bien oui. C'est sûr. Quand on a fait le centre aquatique, on a fait plusieurs visites, avec le car, avec le train. Les élus je les emmène, je les promène, c'est important. Mais toujours le transport collectif. Parce que quand on est dans un même bus on peut parler, alors qu'avec plusieurs voitures on parle pas. Mais après c'est des astuces. - Vous l'avez appris ? - C'est ma partie associative à la chambre économique. Où là j'ai vraiment beaucoup appris dans la gestion du groupe. Quand on est président, dans un groupe de bénévoles, il faut arriver à motiver tout le monde sans lien hiérarchique. Et dans le groupe des élus je me suis retrouvé avec la même problématique. Et j'ai dupliqué.

Dans cette perspective, les difficultés mises en avant concernent en grande partie la multipositionnalité des élus, qui les rend non seulement moins disponibles mais aussi moins liés à la défense d'un intérêt intercommunal. C'est en premier lieu le mandat municipal qui semble entrer en concurrence avec leur implication dans l'EPCI. Ce DGS d'une communauté d'agglomération en milieu rural déplore le manque d'implication/de disponibilité des élus (il prend l'exemple des nombreuses instances de la politique de l'habitat), en particulier en milieu rural où bon nombre de maires cumulent, mais continuent de privilégier leur mandat communal avant leur mandat intercommunal (ENTRETIEN N° 4). C'est aussi le sens de cette remarque d'un DGS d'une communauté rurale qui demande aux élus de « rendre compte » des réunions auxquelles ils participent, dans les différentes structures satellites, sans être « à la hauteur » pour représenter leur structure (EPCI), voire en tenant des positions différentes (ENTRETIEN N° 8). Ainsi, ce DGS ville/agglo reconnaît avoir changé de position sur le cumul : il y voyait une ressource politique, mais il constate que les élus peuvent tenir des positions différentes selon les échelles, qu'ils sont en quelques sortes dupliques (ENTRETIEN N° 10).

ENTRETIEN N° 4 : Là ici, il nous manque un peu plus de présence d'élus, un peu plus d'investissement. C'est lié aussi au fait que beaucoup d'élus sont en même temps élu local, voire parfois conseiller régional, conseiller général. Donc c'est compliqué de concilier toutes les fonctions. (...) Et je me rends compte, et j'avais la même impression avec mon ancien président, qui est devenu un ami, les élus sont quand même très attachés à leur commune. S'ils devaient faire un choix entre... Moi ceux que j'ai rencontrés, pour ceux que j'ai rencontrés, la commune c'est quand même (il tape sur la table comme pour tester sa dureté) le socle de leur légitimité. Et après, peut être que ça évoluera avec le SUD pour les présidents et conseillers communautaires, et on a franchi une première étape avec le mandat qui vient de démarrer. Mais aujourd'hui je me rends compte quand j'entends le président parler que sa commune c'est sa pépite. A travers y compris même sa fonction de président, transpire ou transparait en permanence sa fonction d'élu local. (...) Je vais prendre un exemple très concret : les compétences habitat. Pour pas la nommer. Relativement importante pour l'agglo parce qu'elle gère une délégation des aides à la pierre, qu'on a une politique très volontariste de soutien au logement social, de soutien aux propriétaires privés en matière de réhabilitation de patrimoine, notamment de réhabilitation d'un patrimoine minier important ici. Toutes les instances où doivent siéger les élus, on a beaucoup de difficultés notamment avec le vice-président, pour l'avoir à nos côtés et porter une parole politique dans les instances où vous avez des administrations, des autorités publiques. Et on se retrouve un peu tout seul, et on se sent pas vraiment très légitime à porter une parole politique.

ENTRETIEN N° 8 : Oui, les élus ne rendaient pas compte des structures dans lesquelles ils étaient présents, et ça s'est toujours une réalité. C'est-à-dire que les élus, moi j'étais habituée dans mes réunions à ce qu'on rende compte, et en fait les élus sont désignés dans des structures satellites, et quand ils y sont ils sont autonomes et rendent très peu compte à leur structure de base. Même si ce n'est pas vrai à 100%, je ne les trouve pas à la hauteur, ils vont dans ces structures sans s'être fait mandatés sur les orientations à tenir. L'élu est présent pour sa mairie, pour l'interco... avec les visions différentes, et ça m'a vraiment marquée, ils parlent plus pour leur vision à eux que pour leur structure. Maintenant je m'y suis faite, mais je trouve que c'est quelque chose qui perturbe l'efficacité des actions.

ENTRETIEN N° 10 : Après, la norme, elle est quand même produite par les élus qui sont à l'assemblée, qui sont pour la plupart aussi des élus locaux... ce sont les premiers à voter les lois, et les premiers à ne pas vouloir qu'elles s'appliquent sur leur propre territoire... on a un système assez pénible, où là aussi le cumul des mandats n'est pas terrible. J'en suis revenu moi, avant j'étais plutôt pour le cumul des mandats, maintenant je suis plutôt contre. Je pensais qu'une présence nationale pour un élu local me semblait importante. Une présence parisienne pour être plus influent, et puis en plus, le fait d'avoir une vision nationale permettrait d'administrer de façon plus coordonnée le territoire. Je pense que c'est faux. Les élus sont très forts pour avoir une posture à Paris et une autre sur le secteur.

b ► Instruire les élus au moins autant que les dossiers

Le rapport des DGS avec les élus est également marqué par une posture éducatrice, qui vise à leur délivrer des compétences, à les former, les instruire, à convaincre par la mobilisation d'arguments techniques. Ce DGS qui a dirigé plusieurs institutions intercommunales considère qu'il y a développé une compétence pour savoir emporter la conviction, ce qui passe par de la « pédagogie », de l'explication, de la formation, de l'information, de sorte de donner l'impression que la décision vient des « acteurs du territoire », élus et citoyens, ce qu'il résume par l'expression « agitateur de masse capable » (ENTRETIEN N° 11). Ce DGS d'une très grande communauté, depuis longtemps à son poste, considère que son rôle de « technicien » est aussi de « vulgariser » les problèmes auprès des élus (ENTRETIEN N° 22). De même, ce DGS d'une communauté rurale constate que les élus rechignent à élaborer un « projet » car cela enfermerait leur action pour la suite du mandat, ce qui le conduit à amener les élus à se poser des questions (les bonnes questions), ce qui est ajusté à leur « incompétence » (ENTRETIEN N° 28). Cela consiste aussi à leur faire accepter, avec diplomatie, les limites imposées par le cadre juridique et technique, et à les inciter à formuler des questions globales (ENTRETIEN N° 16). Cela va également plus loin, comme pour ce jeune DGS d'une petite communauté de communes qui explique à ses élus, pour les convaincre, que la DSP est une solution inévitable et salutaire, il s'agit d'expliquer aux élus, jusqu'à les convaincre sur le mode de gestion d'un service, parce qu'il s'agit d'un dossier « complexe » (ENTRETIEN N° 13).

ENTRETIEN N° 11 : Les décisions, fallait être dans l'explication. La fiscalité ménage, par exemple, c'est pas un sujet simple pour les élus. Concrètement, c'était plus chronophage. Il fallait passer plus de temps à expliquer, à pondre des rapports, à faire des réunions entre élus pour détailler et expliquer. On avait une diversité de communes, et une diversité des visions de la gestion des collectivités. On a eu jusqu'à 80 millions d'encours de dette ; pour la petite commune, 80 millions de dettes, ça représente un millénaire de fonctionnement ! Donc ils ont pas la même appréhension des problèmes : certains confondaient même fonctionnement et investissement. Avant même de récupérer des marges de manœuvre, il fallait tout un travail pédagogique qui prenait énormément de temps. Il fallait assez régulièrement qu'on change notre façon de faire, pour essayer de les impliquer plus. On était obligé de faire des cours, des réunions d'information, des conseils d'agglo privés, non délibératifs. On en a fait un paquet.

ENTRETIEN N° 22 : C'est à mon sens le premier rôle du DG : être une passerelle entre le technicien spécialiste et l' élu qui a besoin qu'on lui vulgarise pour qu'il puisse prendre des décisions politiques. Il doit comprendre les enjeux et faire les choix stratégiques. Notre rôle de DG est de les accompagner là dedans, amener les dossiers en traduction en objectifs pour que l' élu puisse prendre la décision, puis l' accompagner dans cette prise de décision, tout en ne franchissant pas la limite qui est de ne pas donner de point de vue politique, politicien...

ENTRETIEN N° 28 : Et moi la tendance, le risque, ce que je constate beaucoup, c'est des projets des idées : tiens, on va faire une piscine. Essayons de l'intégrer dans une politique globale. C'est quoi le besoin principal du territoire ? Après ils font ce qu'ils veulent, mais on met ce questionnement-là. C'est amener les élus à se poser les questions. J'ose le dire, mais le député ici se définit comme un incompetent polyvalent.

ENTRETIEN N° 16 : Et même si moi je suis pas l'égal des élus, j'ai une voix au chapitre différente des DGA. Et je peux influencer et orienter avec plus de force qu'un DGA. Avec correction, diplomatie... Sur des orientations techniques ou juridiques, prendre une décision qui sera applicable. La fois dernière sur la remise en cause d'un contrat, où un élu dit, 'non on n'appliquera pas, on veut faire des économies, et le contrat qu'on a signé, on s'en fout'. Par exemple. Le DGA va le dire, mais l' élu va dire moi je m'en fous, il y a pas de tabou, et on peut tout remettre en cause. Après il faut aussi préciser une vision un peu plus globale, alors que l' élu défend la sienne propre. En tout cas l' objectif pour c'est de jamais un me retrouver entre deux élus, que ce soit entre le président et un vp, parce que de toute façon ce sera toujours sur le dos du technicien, et deux de pas affronter frontalement ton élu. Si l' élu a décidé ok, mais après on peut trouver des manières de dire les choses, ou de créer les conditions pour contraindre.

ENTRETIEN N° 13 : Sur des dossiers complexes, c'est aller chercher le bon niveau de responsabilité pour trancher la question. J'expliquais aux élus que c'était cher mais que sans Véolia on ne s'en sortirait pas, en régie ça aurait tourné à la déconfiture. (...) Je pense qu'à un moment donné en tant que DG on supplée aux élus, c'est aux élus d'avoir des contacts, des réseaux. Si vous n'avez pas ça dans les élus alors c'est le rôle du DG.

Les moyens mobilisés par les DGS pour arriver à « instruire » les élus ont à voir avec la « formation ». Ainsi, ce DGS d'une communauté rurale et proche de la retraite indique qu'il n'hésite pas à envoyer les élus voir ce qui se fait ailleurs, en faisant confiance à leur « bon sens » pour ne pas laisser prendre aux refus des experts (ENTRETIEN N° 2), même si cela est parfois à la limite de la légalité. Ce DGS qui travaille depuis de longues années dans la même communauté indique ainsi comment il mobilise des outils de connaissance pour modifier la perception des élus ; par exemple, ceux-ci se prévalent, parfois à tort, de savoir ce que veulent/pensent les habitants, ce le conduit à objectiver cette « demande », afin de les faire sortir de leur « vision très faussée » (ENTRETIEN N° 17).

ENTRETIEN N° 14 : Et donc réussir à faire comprendre ce que doit être une grande interco à des nouveaux élus qui apprennent eux déjà le nouveau métier de maire. (...) On se rencontre aussi que l'apprentissage d'un métier de maire ça prend énormément de temps. On sent depuis l'automne 2014 un intérêt de ces nouveaux maires à l'Interco. Donc il aura fallu six mois pour prendre leurs marques au niveau de leur mairie, avant de se dire il faut aussi être moteur au niveau de l'Interco. (...)

ENTRETIEN N° 2: C'est à nous d'être innovants, de proposer d'autres choses, moi j'envoie beaucoup d'élus s'inspirer de ce que font les autres... C'est du bon sens, et c'est ce que j'aime dans le rural, le bon sens, les élus ont énormément de bon sens et ne se font pas parasiter par les juristes et les experts qui disent tout de suite « ce n'est pas possible ». Les élus ne sont pas des experts, ce sont des paysans et ils ont le bon sens, ils disent « allez on y va et puis on verra ». Parfois c'est limite en terme de respect du droit...

ENTRETIEN N° 17: J'évoque souvent cet exemple : à l'époque, il y avait un sujet à ne pas évoquer : les transports en commun. Officiellement il n'y avait pas de problème, pas besoin de transport en commun. Le premier qui levait la main sur le sujet se faisait renvoyer : « il n'y a pas de problème, circulez ». et, lié à une formation que j'avais suivie dans le cycle supérieur de management de l'INET, j'avais rencontré un consultant qui m'avait expliqué qu'avec les élus il fallait toujours être vigilant parce que dans leurs discours il se prévalaient tout le temps de « moi je sais ce que les gens pensent », lié à l'onction du suffrage universel, mais en réalité on se rendait compte que les élus rencontraient toujours les mêmes personnes, et du coup avaient une vision très faussée de ce que pensait la population justement. (...) Après, dans l'élaboration du projet de territoire, vous avez deux possibilités : soit vous prenez en compte cette préoccupation, soit vous avez un discours pour leur expliquer les raisons pour les lesquelles vous avez bien perçu que c'était une préoccupation mais cela ne correspondra pas à une politique mise en œuvre. Et donc le choix politique a tout lieu de s'exercer, le choix que vous faites il est fait au regard d'une situation que vous connaissez.

Ces stratégies d'instruction butent globalement moins sur la disponibilité que sur les capacités, compétences et connaissances des élus eux-mêmes. Sur des questions aussi techniques et « complexes » que le logement social et le peuplement, ce DGS d'une communauté rurale souligne le manque de compétence du VP concerné qu'il attribue à un manque d'effort de sa part (ENTRETIEN N° 4). Plusieurs DGS rencontrés mentionnent également la sociologie des élus locaux, en constatant qu'elle varie d'un territoire à l'autre. Sans stigmatiser directement cette compétence, ce DGS mentionne les conséquences du milieu rural sur les CSP de ses interlocuteurs élus (son président est agriculteur), qu'il oppose au milieu urbain où il y aurait moins d'artisans (ENTRETIEN N° 2). Dans le même ordre d'idée, ce DGS ayant occupé plusieurs postes en France, dans des collectivités différentes, souligne l'intérêt qu'il a eu à travailler en région Ile-de-France où les élus étaient d'un bon niveau (cadre supérieur, universitaire), par opposition à un autre poste où il lie ses difficultés à un ensemble de facteurs, dont le niveau très bas des élus (ENTRETIEN N° 5). De la même manière, ce DGS qui travaille en milieu urbain apprécie la « qualité des élus » c'est-à-dire leur niveau professionnel, même s'il reconnaît dans le même temps que cela peut compliquer la décision (ENTRETIEN N° 22). Ce DGS qui présente le territoire de sa communauté comme très peu urbanisé souligne le manque d'élus « éclairés », leur niveau faible, ce qui explique selon lui leur difficulté à faire autre chose que défendre l'intérêt de leur commune (ENTRETIEN N° 30). Cette sociologie des élus locaux est également mobilisée pour illustrer la défiance à l'égard de l'administration. Ainsi, ce DGS d'une communauté d'agglomération de taille moyenne considère qu'une génération nouvelle d'élus réactionnaires critique les agents et les fonctionnaires, ainsi que la multiplication des règles, la lourdeur des règlements, ce qui place le DGS « à la limite » de ses valeurs professionnelles, à la différence des élus anciens qui même peu formés avaient la « culture de la chose publique » (ENTRETIEN N° 30).

ENTRETIEN N° 4: En plus c'est une compétence qui est assez complexe, la problématique de logements sociaux, de peuplement. C'est pas évident. En plus c'est un élu qui avait pas avant de responsabilités au sein de l'agglo, propulsé comme VP en charge de l'habitat, du renouvellement urbain... On voit quelque part que ça requiert quand même un minimum d'expertise. Après il faut lui donner une résonance politique, mais il faut bien comprendre comment fonctionne la production de logements sociaux, les problématiques de peuplement, et il y a des élus qui ont des difficultés. Soit ils se sentent pas légitimes à porter, soit à faire l'effort. Pour nous c'est compliqué ça.

ENTRETIEN N° 2: J'aimerais bien aller en milieu urbain, parce que là j'ai une vision très rurale, limite militantiste, à force de travailler en milieu rural, avec des élus ruraux. Ils ne sont ni moins bons ni meilleurs, mais c'est différent, mon président est agriculteur. En milieu urbain il y a moins de petits artisans.

ENTRETIEN N° 5 : Je me suis un peu fait plaisir : beaucoup d'organisation à faire, grosse contractualisation avec la région, syndicats des transports en Ile-de-France. Et puis aussi une autre dimension d'élus. Encore que là, je suis un peu injuste, parce qu'à [ville des montagnes], il y avait plutôt des élus de très bon niveau, à commencer par le maire, et puis il y avait d'autres élus qui tenaient vraiment la route, dont le maire adjoint à la culture. Enfin bon, en région parisienne... mon adjoint aux finances était cadre supérieur chez Paribas, mon maire adjoint à la culture était maître de conf à la Sorbonne, en histoire. Et c'est un autre niveau. J'ai découvert un autre monde, une autre façon de travailler, j'ai fait plein de choses parce que c'était en 2000 donc j'ai mis en place les 35 heures... en trois mois. (...) Alors [la ville des collines].... Alors là voilà une ville : très forte opposition entre la ville centre et la métropole. C'était patent, il y avait une espèce de... vraiment une logique d'opposition entre le DGS de [le ville] et le DGS de [l'agglo]. Une coopération difficile. Peu de services transférés. Donc j'ai découvert là aussi les difficultés qui pouvaient exister entre la métropole et la ville centre. Là, par contre, je le dis... je le dis, j'ai un âge où j'assume maintenant : là par contre je suis descendu de très haut en terme de niveau d'élus.

ENTRETIEN N° 22 : La caractéristique ici c'est l'histoire et la qualité des élus : des chercheurs, des profs d'université... des gens qui intellectuellement volent largement au dessus de la moyenne. Cette présence ici du pôle universitaire fait qu'on a des PDG de grosses boîtes, des directeurs de CNES... etc. Ça joue sur les prises de décisions. La difficulté de la collégialité reste, plus vous avez de personnalité, plus c'est difficile de trouver des consensus.

ENTRETIEN N° 30 : La difficulté c'était d'avoir un exécutif éclairé. Quand on est dans des petits territoires, il y a un personnel politique qui est moins éclairé. En plus avec des délégués, on n'a pas la crème de la crème. Il y a pas toujours de VP qui ont une personnalité, un charisme, pour être un relais du président. Il y a toujours une concurrence force entre le projet de territoire de l'interco et celui des communes. C'est rarement tout le bureau qui porte le projet de l'interco. Ils sont là pour vérifier si les intérêts de leur communes sont pris en compte. Les choses sont différentes quand le président est maire de la ville centre. Il y a plus de cohérence.

ENTRETIEN N° 30 : Exemple un peu plus trivial : on a une génération d'élus qui arrive aujourd'hui, qui sont peut-être de droite, sans être réactionnaire à tendance populiste. On peut être rebuté par les orientations politiques de ces nouveaux élus de droite, ce que moi j'appelle les élus Jean-Pierre Pernaut, une nouvelle vague, un peu réactionnaire : les fonctionnaires sont des faîneurs, l'argent public est gaspillé, etc. Après ça peut dériver. J'en ai quelques-uns en stock. (...) Là où ça peut devenir difficile, ils ont quand même le souhaite d'apporter des changements fondamentaux dans la manière de gérer le service public. On est des cadres dirigeants, c'est mon cas, pour des questions de valeurs professionnelles et personnelles. Moi je vends pas des aspirateurs ou des assurances vie. Quand les questions, les positions remettent en cause les valeurs fondamentales du service public, quand on dit cette réglementation est trop lourde, j'en ai plein les bottes, je respecte pas le code de l'urbanisme, je signe le permis de construire. Ça peut être une simplification administrative, dont tout le monde attend de voir la couleur. Mais je suis sorti du cadre réglementaire, illégal en plus du fait que je me suis mis hors la loi. C'est quand on est confronté à des décisions sur l'équité d'accès aux services publics. C'est une nouvelle vague d'élus où on peut être rapidement à la limite de mes valeurs personnelles et professionnelles. C'est pas identique à d'autres élus, idéalistes ou énervés. On est sur une autre relation avec les administrés et le service public. Et il y a 20 ans, il suffisait de dire je suis de ton bord, là à mon avis c'est plus aussi simple que ça. (...) On est confronté à des mutualisations plus ou moins frénétiques, sur des délais assez courts, et la considération de l'agent public, elle impacte directement ce genre de chantiers-là. En 2008, j'étais encore dans les Landes, les vieux élus laissaient leur place, et étaient déjà remplacés par des nouveaux qui s'étonnaient de la lourdeur, de la lenteur, de la complexité. Et je trouve que ce phénomène s'amplifie. Et le pourcentage d'élus qui ont démissionné dans le mandat, il est record. Car il y a un certain nombre d'élus qui ont pas été capables de s'adapter. (...) J'ai des élus ruraux, il avaient pas fait polytechnique, mais 20 ans de dévouement dans la vie publique locale : c'est ça un élu éclairé. La culture de la chose publique : c'est quelqu'un qui va porter son mandat, avec cette approche-là. Et ensuite c'est l'évidence que personne... Moi je suis formateur pour l'association des maires de la Gironde, il y a un déficit de formation qui est énorme, énorme, énorme. Dans le temps qu'ils consacrent à leur mandat, ils ne consacrent que 0,1% à leur formation. Ça changerait leur posture d'avoir une connaissance générale.

C ► Gérer et anticiper les dissensus

Un troisième type de rapport aux élus se définit par rapport aux clivages qui les traversent. Dans cette perspective, le DGS a pour objectif d'identifier, d'anticiper et de résorber les conflits et les clivages qui peuvent apparaître. Ces dissensus sont marqués par les intérêts nombreux qui traversent le groupe des maires. Ainsi, lorsque ce DGS d'une communauté d'agglomération d'une quarantaine de communes diagnostique rétrospectivement l'absence de consensus, il identifie trois causes : les dissensions au sein de la majorité de la ville centre, l'appréhension des communes périphériques vis-à-vis de la ville centre, et l'absence de projet de territoire fixant un « cap » (ENTRETIEN N° 11). C'est, de façon très fréquente, la propension des élus à défendre l'intérêt de leur commune qui est toutefois le plus souvent mise en avant. Ainsi, ce DGS qui vient de prendre la direction d'une communauté d'agglomération, après avoir été DGS d'une commune, considère que les maires défendent d'abord leur commune, dans une relation horizontale et non verticale, ce qui allonge la décision, et ce qui donne une importance singulière au travail en commission (ENTRETIEN N° 16). Ce DGS d'une communauté de communes rurale regrette pour sa part la méfiance des élus ruraux vis-à-vis de l'interco et de lui-même, et le retour de réflexes municipaux « défensifs » dans un climat de réduction des ressources, alors que la solution consisterait pour lui à mutualiser plus encore (ENTRETIEN N° 2).

ENTRETIEN N° 11 : Les principales causes, il y en avait trois. Une majorité pas très soudée, avec des problèmes entre élus et au sein de la majorité qui présidait l'agglomération. Deuxième problème : on avait une vraie difficulté avec des petites communes qui ont peur de la ville d'Évreux, pour toutes les communes. JL Debré, c'est février 2007 sa nomination au conseil constitutionnel, et il était aussi président de l'Assemblée Nationale. Dans les campagnes, c'était plutôt une terre de droite qu'une terre de gauche. Il y avait même des élus ruraux qui voulaient créer une association des maires sans la ville d'Évreux ! Le troisième problème, c'est que cette agglomération avait pas de cap, il y avait pas de projet de territoire. C'était une structure immature, parce qu'il y avait rien de construit, c'était une gouvernance et un fonctionnement au fil de l'eau. Les règles du jeu au niveau de la gouvernance n'étaient pas établies.

ENTRETIEN N° 16 : Après la spécificité d'une agglomération, c'est que dans une commune le maire a choisi son équipe et c'est le leader d'une équipe. Dans une agglomération, le président a pas forcément choisi son équipe, et après ce sont des jeux d'alliance. Et les VP, ils sont maires, et s'ils sont maires c'est parce qu'ils ont de l'égo. Du coup, les rapports sont un petit peu différents. On est plutôt sur des rapports plus horizontaux plutôt que hiérarchiques, même entre les élus. Avec une vision aussi, même s'ils sont VP, de défense de leur commune, de promotion, et qu'elle récupère un maximum. Donc ça, ça change la donne. Donc ça différencie le travail, faut ça s'adapter un peu plus, et le temps de la décision va être plus long. (...) Le travail collectif en commission est plus fréquent que dans une commune. Dans une commune, les commissions servent à préparer le conseil municipal. Ici les commissions servent à préparer le conseil communautaire, mais pas seulement. Il y a des commissions portées au-delà de l'instance de préparation du conseil. Là c'est plus large, et ça s'autonomise par rapport au conseil.

ENTRETIEN N° 2 : Ma déception c'est par rapport aux élus, je regrette qu'ils n'arrivent pas à se projeter plus, à avoir une vision du développement du territoire, à se projeter dans l'avenir en voyant que 2014, 2015 : diminution des dotations de l'État, les départements et les régions sont fauchés, il y aura moins de subventions pour les projets locaux, si on ne mutualise pas encore plus on va droit dans le mur. Même si le climat est globalement bon, il y a souvent un réflexe communal défensif, que je ne comprends pas parce qu'on n'est pas dans cette philosophie de dire « on va tout piquer aux communes, je veux être le DGS de 200 agents... », on n'est pas du tout dans cet esprit.

Les solutions pour lutter contre cette tendance à « cliver » et « municipaliser » la vie intercommunale visent à la fois les élus et les services. **Concernant les élus, elles visent en premier lieu à assurer un traitement égal des maires, en faisant la démonstration de leur égale importance.** Ce DGS d'une grande communauté d'agglomération insiste sur la nécessité d'établir des relations « cordiales » et « respectueuses » avec tous les maires, de se rendre « disponible » pour eux, et de ne pas apparaître comme le DGS du président (ENTRETIEN N° 22). Ce respect à l'égard des maires suppose un ensemble de savoir-faire, à commencer par la « diplomatie » dont il faut faire preuve, comme l'illustrent les propos de ce DGS

d'une communauté de communes de grande taille qui considère que son propre manque de compétences diplomatiques est un handicap dans l'exercice de son métier (ENTRETIEN N° 32). De même, ce DGS d'une communauté d'agglomération rurale qui vient de se créer met en avant la nécessité de « rassurer » les maires, notamment sur les conséquences financières de l'action de l'EPCI (ENTRETIEN N° 28). Cette nécessité de rassurer passe, pour cet autre DGS également nouvellement arrivé sur son poste, dans une communauté d'agglomération qui vient aussi de se créer par fusion d'EPCI, passe par l'organisation de visites auprès de chacun des maires, pour faire la démonstration de ce que l'intercommunalité peut leur apporter, pour mettre à leur disposition son ingénierie par exemple (ENTRETIEN N° 14). Ce traitement égalitaire et « respectueux » passe également passe également, pour ce DGS d'une communauté d'agglomération de taille moyenne, par la production et la diffusion d'une information égalitaire, de sorte que tous les maires soient au même niveau de connaissance (ENTRETIEN N° 12). **Concernant les services, il s'agit pour le DGS d'interco d'anticiper les désaccords en agissant également sur les positions des DGS des communes,** en les réunissant, en misant sur un travail d'animation du réseau, comme l'indique ce DGS ville/agglo qui explique chercher à « entraîner [leur] adhésion » (ENTRETIEN N° 19).

ENTRETIEN N° 22 : Dans une interco c'est beaucoup plus l'accompagnement collégial d'une équipe que d'un président. En interco le président est un peu plus en retrait que dans une commune, où le maire passe avant l'équipe. Les vice-présidents en interco, qui sont souvent maires, sont difficiles à gérer, donc la relation avec les élus doit être cordiale, on doit être disponible, et surtout être respectueux. La grosse erreur à ne pas commettre c'est de considérer que seul le président est le chef, et qu'on peut être au dessus de l' élu. Un DGS d'une commune, soutenu par le maire, peut se permettre d'envoyer balader un adjoint, dans une interco non, on est au service du collectif. Il faut en permanence jouer avec ça.

ENTRETIEN N° 32 : Je dirais que oui, mais c'est lié à ma personnalité. Je suis quelqu'un d'assez pragmatique, je ne mâche pas mes mots et dis clairement ce que je pense, or le propre de l'interco est de savoir faire œuvre de consensualité en permanence, de ménager la chèvre et le chou, j'ai encore quelques difficultés à le réaliser, mon naturel prenant le dessus. C'est beaucoup plus le jeu politique, c'est plus le rôle du politique que du technicien, néanmoins j'apparais comme étant un homme plutôt dur vis à vis de mes interlocuteurs.

ENTRETIEN N° 28 : Avant il évangélisait, maintenant il dit la messe quoi (rires). Alors pour l'instant, on est dans cette phase-là, d'évangélisation. De rassurer, d'expliquer, de construire. Parce que la question du maire c'est qu'est-ce que ça va me rapporter, et qu'est-ce que ça va me coûter.

ENTRETIEN N° 14 : J'ai aussi le temps d'aller rencontrer les 50... là je suis à 30 élus, 35, j'en ai encore une quinzaine à voir, pour m'intéresser à eux, à leurs projets municipaux, pour montrer que l'interco, il y a les compétences qui nous reviennent, mais il y a aussi des projets derrière pour lesquels les élus veulent avoir un soutien, peut-être technique, un conseil, parce que derrière les petites communes sont assez démunies aussi en terme d'ingénierie. Moi j'aime rester humble par rapport à la fonction, et aller vers les uns et les autres. Aujourd'hui, j'ai un peu de mal à finir les 15 autres, parce que l'agenda il s'est rempli à tout va. Et j'essaie de reprendre un rythme de travail normal.

ENTRETIEN N° 12 : Là, quand je suis arrivé, il y avait beaucoup de tensions, ce n'était pas du tout fluide, le fonctionnement du bureau était crispant, il y avait des élus à part, une sorte de hiérarchie des élus, l'objectif était de remettre tout le monde au même niveau, de faire en sorte que le bureau soit le lieu où tout le monde parle et qu'il n'y ait pas des élus plus informés que les autres. En 2008, pour l'élection d'un nouveau président, ils ont décidé de mettre fin à cette partition, parce qu'ils ont considéré qu'ils avaient assez de maturité. Ça c'est plaisant. Si jamais pendant 15 jours on ne leur fait pas de bureau ils nous demandent ce qu'il se passe. S'ils ont transféré c'est parce qu'ils se sentent ici chez eux.

ENTRETIEN N° 19 : Ça a été l'animation du territoire avec les collègues. Un DGS de ville il gère sa ville. Un DGS d'interco, il est obligatoirement en dialogue avec des DGS des communes qui la composent. A Grenoble, vous avez en face de vous des DGS de 30/40 000 habitants. Le DGS a ce rôle d'animation d'un réseau. C'est une vraie particularité et c'est un élément de complexité. Et il faut entraîner l'adhésion, et les intérêts des DGS des communes ne sont pas ceux de l'interco. Il faut être en capacité de créer ce consensus : et ça c'est ce que vivent les élus au niveau politique, et c'est ce que vit le DGS en interne.

Ces objectifs qui visent à anticiper les clivages buttent néanmoins sur ce qu'on pourrait qualifier de « stress de la décision ». Malgré les accords qui peuvent se dégager entre les maires après ce travail sur les désaccords, plusieurs interlocuteurs mentionnent la difficulté des élus à décider, une sorte de tendance récurrente à la procrastination. Ce DGS, qui exerce depuis longtemps dans une communauté d'agglomération de plus de 30 communes, souligne la réticence des élus à décider, ce qui le conduit pour sa part à les « mettre au pied du mur », à les « pousser à prendre des décisions » (ENTRETIEN N° 22). Cet autre DGS d'une communauté d'agglomération, nouvellement arrivé sur son poste, considère aussi que les élus n'aiment pas dire « non », et pas seulement dans son EPCI, ce qui le conduit pour sa part à rendre la décision plus « confortable », c'est-à-dire sans qu'elle les mette en « difficulté », sans qu'elle menace de déboucher sur un conflit (ENTRETIEN N° 16). Cette idée d'une décision « confortable », pour remédier au refus d'arbitrer, est développée par ce DGS d'une communauté d'agglomération rurale qui détaille les différentes manières d'y parvenir : en utilisant l'argument financier, un domaine qu'il maîtrise bien car il y a travaillé pendant plusieurs années, en qualifiant la décision de manière rationnelle et « la moins subjective possible », en évitant le « concret » (l'humain, ce qui est « incarné ») qui est stressant pour la décision, en se réfugiant derrière les compétences réglementaires (ENTRETIEN N° 30).

ENTRETIEN N° 22 : Les élus définissent des grands projets politiques, nous, notre rôle est de mettre en musique ces projets des élus. Et si parfois les élus sont absents, pas suffisamment présents, notre rôle est d'organiser la prise de décision, les mettre au pied du mur pour qu'ils prennent des décisions. Le plus difficile avec un élu c'est de leur faire prendre des choix. C'est aussi le rôle du DGS de les pousser à prendre des décisions.

ENTRETIEN N° 16 : Sur les questions de représentation, c'est important. Ce qu'il faut comprendre avec les élus, et c'est aussi du management, les uns et les autres on fait ce qu'on aime. On va avoir de l'appétence pour ce qu'on aime et délaisser ce qu'on aime moins. Nous notre job c'est d'identifier tout ce qui doit être fait, même si on aime ou pas. Et de dire aux élus, même s'ils veulent pas y aller, que c'est pas parce qu'ils n'y vont pas qu'il faut pas le traiter, et que comment on traite ces questions qui pourtant sont essentielles, et sont pas entendues comme ça par l'élu. - Qu'est-ce que les élus n'aiment pas ? - Les élus ils n'aiment pas avoir à trancher et à dire non. Donc nous tout notre objectif et tout notre boulot, c'est de faire en sortes que la prise de décision elle soit la plus confortable possible. Parce que le maire ou le président, sur un problème RH, il peut vous dire 'ok, t'as carte blanche pour résoudre le problème'. Et si au bout ça se finit par une grève, si il y a un conflit, et que le président est engagé dans le conflit, ça va pas lui convenir, parce qu'il est mis en difficulté.

ENTRETIEN N° 30 : Le classique, c'est les finances. C'est le classique speech sur 'comme on nous l'a dit, la DGF elle baisse, oui mais il y aura toujours de l'argent dans la caisse'. C'est les confronter à la réalité. Faire remonter la réalité, c'est pas évident. C'est faire remonter la réalité et trouver des pistes, mais même si c'était pas prévu, trouver quand même des solutions. La DGF s'écroule de 15%, mais tout ne s'arrête pas. Le service public continue, certains projets continuent, leur possibilité à eux d'arbitrer existe toujours. Mais il faudra plus arbitrer, plutôt que de dire oui à tout. - Je reviens sur cette question de l'arbitrage, difficile en interco. - Ils nous bassinent à nous rappeler que c'est eux qui ont le pouvoir et pas les technocrates. Et là, il s'agit depuis 2/3 ans d'arbitrer et pas de dire oui oui oui mais de dire non. Et là, bizarrement, ils sont beaucoup moins vaillants et pressants sur cette posture-là. - Je demande comment on s'y prend pour « faire arbitrer » - Pour quand même faciliter la décision, c'est essayer de la rendre la plus rationnelle et la moins subjective, pour les dédouaner, et se rabattre sur des critères rationnels proposés par l'administration. On recherche le confort d'une décision qui serait un arbitrage technique, technocratique. Ça permet quand même d'afficher quelques éléments rationnels : on a pris telle décision, basée sur tel critère. De manière assez classique, l'habillage de la décision derrière des critères de cohérence. Le problème auquel j'ai été confronté, pour arbitrer, le plus confortable c'est avoir une base de référence, la plus formalisée possible. Ça peut être d'avoir un projet de territoire. J'ai mis dans mon projet de territoire que je voulais résorber l'habitat indigne, j'ai des crédits en diminution, je mets moins de crédits sur l'habitat le moins social, et je les concentre sur le très social. On aura quelques promoteurs ou bailleurs sociaux qui viendront pleurer... Plus on a du concret, plus c'est stressant pour la décision. Comme le président d'une association qui vient expliquer qu'il va devoir licencier, là la réduction des crédits est plus difficile. Plus la décision est incarnée, plus l'arbitrage est difficile à prendre. Revenir au statut et aux compétences réglementaires, ça peut être une autre solution. A défaut d'avoir un projet de territoire. Le problème, c'est leur portage politique au-delà de ce qu'il y a écrit dans les statuts. Il y pas de recette miracle. Aujourd'hui il y a moins d'états d'âme, et il y a moins de justifications à donner. Ils commencent à s'y faire quand même.

4. Éléments de conclusion

Au terme de ce travail, on voudrait revenir sur ses principaux enseignements, en les mettant en perspective avec quelques sujets d'actualité, et proposer une première mise en ordre de ces résultats en esquissant une typologie.

1 Retours sur l'analyse et réflexions prospectives

Du point de vue des trajectoires de formation et des trajectoires professionnelles, les portraits des DGS d'EPCI rencontrés sont marqués par une très forte hétérogénéité. Les déclarations récurrentes sur leur propre atypicité sont un trait marquant de nos entretiens, donnant lieu à de multiples manières de justifier l'adéquation entre le poste occupé et les trajectoires individuelles. Ceci peut être interprété comme le fruit de l'indéfinition très forte qui entoure ce type de poste, quant à ses contours pratiques, ses modes d'accès, ses compétences, et qui autorise précisément la grande variété des trajectoires. A certains égards, le poste de DGS semble échapper à cette intention de codifier le rapport entre fonctions et qualifications individuelles, une intention qu'on retrouve dans le répertoire des métiers du CNFTP, distinguant filières professionnelles et niveaux de fonctions. Dans le cas des DGS, la volonté qui fonde ce répertoire de sortir d'une vision étroitement liée au grade se paie d'un flou très fort sur la définition du cadre statutaire (à la fois administratif et technique, à la fois cadre et cadre supérieur)⁹.

S'il n'en a pas été ouvertement question en entretien, il faut comprendre que cette indéfinition est travaillée par plusieurs éléments du contexte dans lequel s'est déroulée l'enquête. Ce contexte est d'abord celui d'une réforme territoriale (le fameux « Acte 3 ») qui a pour effet, via la création des métropoles, la fusion des EPCI ou la mutualisation, de renforcer la concurrence qui s'exerce sur les postes de DGS. Ce contexte est aussi celui d'une période post-électorale où les alternances politiques des municipales de 2014 ont eu des effets plus marqués sur les postes. Ce contexte est encore celui d'une réflexion engagée sur les statuts, les parcours et les rémunérations des fonctionnaires (PPCR), qui réactive les comparaisons/concurrences entre FPE et FPT. Ce contexte est enfin celui d'une réduction drastique des dotations de l'État aux collectivités locales, qui contraint directement les conditions d'exercice du métier. Ces différents éléments questionnent de nombreux aspects du DGS d'EPCI, qu'on l'envisage sous l'angle de la formation, du statut, de la mobilité ou des perspectives de carrière. Sur ces différents points, les propos recueillis auprès de cette « communauté d'atypiques » font globalement état d'inquiétudes et de critiques, qu'il faut rapporter à un **sentiment d'insécurité professionnelle diffus**. En effet, si le développement des EPCI a pu jusqu'à aujourd'hui ménager la recherche de sédentarité tout autant que l'écart au statut (offerts par la voie contractuelle), les éléments rappelés plus haut compromettent objectivement ces possibilités dans l'avenir, ou rendent à tout le moins plus probables les « incidents de parcours » tant redoutés.

Ce coût professionnel (et personnel) anticipé semble d'autant moins supportable que les conditions d'exercice du métier supposent déjà de consentir un ensemble de « sacrifices » : très grande disponibilité, parfois inconditionnelle, charge de travail importante, ambivalence structurelle de la position, renforcement des contraintes de gestion, relégation des tâches valorisées liées au(x) « projet(s) ». Certes, les manières de s'acquitter de ces tâches varient d'un individu à l'autre, en fonction de la structuration de l'administration communautaire, en fonction de la possibilité de se décharger d'une partie d'entre elles sur une équipe de direction, en fonction du style de leadership impulsé par le président. Certes, le prestige symbolique et les avantages matériels associés à la fonction de DGS constituent des facteurs de motivation importants. Néanmoins, même dans ces cas plus favorables, elles constituent une toile de fond tissée de contraintes de toutes sortes, la nécessité de répondre aux sollicitations multiples des appels à projets, aux demandes d'élus plus investis dans leur mandat intercommunal, à la charge des RV fixés par l'agenda institutionnel, aux exigences de « mise en mouvement » de l'administration, d'anticipation et d'adaptation des changements législatifs.

A certains égards, le sentiment de « solitude » ou « d'isolement » qui ressort de nombre de nos entretiens, et qui est une manière de dire cette position singulière d'interface entre personnel politique et personnel administratif, tranche très nettement avec un métier qui se caractérise par une **hyper-sociabilité professionnelle**, c'est-à-dire pour lequel les temps de travail hors réunions – et donc les temps de travail personnel – sont de plus en plus réduits. Ceci conduit nombre de nos interlocuteurs à « fuir le lieu de travail » pour réaliser les tâches les plus sensibles et/ou celles qui nécessitent réflexions, en les faisant déborder sur le temps et sur l'espace personnels. Ceci a aussi pour effet de rendre les temps de tête-à-tête avec le (la) président(e) de plus en plus rares, en les remplaçant par le téléphone ou par le SMS. On peut dès lors se demander comment et jusqu'où cet équilibre peut être tenu, dans un contexte où les contraintes extérieures

9. Le métier de DGS appartient à l'une des 35 « familles professionnelles » (celle de direction générale) qui comprend 5 métiers : Direction générale, Direction générale adjointe, contrôle de gestion, conseil en organisation, chargé d'évaluation des politiques publiques.

(législatives, institutionnelles, politiques) se renforcent et compriment le calendrier de travail. Plus encore, on peut se demander si les tâches plus ordinaires et quotidiennes en lien avec l'administration (coordination, régulation, gestion administrative) ne risquent pas de jouer le rôle de variable d'ajustement vis-à-vis de ces figures de son travail qui relèvent de contraintes sur lesquelles il n'a pas prise.

Cette question rejoint, en partie, les éléments recueillis sur les relations avec le personnel politique. En effet, si l'on peut saisir le DGS d'intercommunalité par la singularité de son parcours, par ses pratiques professionnelles quotidiennes, son métier dépend aussi des relations qu'il noue avec les élus. Sur ce point, l'intercommunalité a pu jusque-là apparaître comme un espace préservé des enjeux partitaires et des règles du jeu majoritaire. Cette période n'est pas révolue, loin s'en faut, mais on voit d'ores et déjà poindre quelques signes de changements qui tiennent au développement politique de l'intercommunalité : la convoitise pour les ressources politiques fournies par l'intercommunalité (ressources matérielles liées aux postes de VP, ressources administratives et techniques liées à l'expertise intercommunale, ressources symboliques liées aux actions intercommunales) a été attisée par le développement de ces institutions et par une visibilité qui, même si elle reste très partielle, n'en demeure pas moins plus grande, travaillée par des services de communication mieux structurés et plus actifs. Ces transformations ne soumettent pas mécaniquement les EPCI aux règles du jeu majoritaire et partitaire, mais elles lestent l'institution d'une charge politique qui semblait jusque là réservée aux plus grandes, et vis-à-vis desquelles les DGS rencontrés ne sont pas indifférents.

Comment cette évolution peut-elle s'articuler avec des DGS de communauté qui se présentent majoritairement comme « apolitiques » tandis que, *a contrario*, rares sont ceux qui acceptent d'apparaître liés à une formation politique ? Pour nos interlocuteurs, « l'apolitisme » dont il s'agit ici renvoie non pas à l'adhésion à une formation, mais plutôt à la manière dont le parcours dissocie (ou pas) les postes occupés et la formation qui y est majoritaire. L'expérience intercommunale permet de ce point de vue de brouiller ce lien et de mettre en avant le pluralisme politique de l'EPCI. Cette possibilité est toutefois suspendue à deux conditions au moins. La première est liée à **la personnalisation politique de l'intercommunalité**, présidée plus souvent par des personnalités politiques locales et/ou nationales, plus disposées à choisir et imposer « leur » DGS, à leur demander « confiance » et « loyauté », renforçant ainsi l'image d'un « couple » que les DGS appellent par ailleurs de leurs vœux. Cette tendance, qui s'accompagne aussi d'un resserrement des instances décisionnelles (bureau restreint) des EPCI, d'une mutualisation qui « rapproche » le DGS d'EPCI du maire de la ville centre, sape quelque peu l'image de collégialité intercommunale. La deuxième condition tient aux **concurrences plus vives qui s'exercent sur le marché de l'emploi des DGS** : les fusions d'EPCI réduisent le nombre de postes, le développement administratif des EPCI attise la convoitise d'autres dirigeants issus de la FPT, mais aussi de la fonction publique d'État, des cabinets, du monde de l'entreprise. Dans ces conditions, la mobilisation de réseaux politiques peut constituer une ressource supplémentaire et décisive, *a fortiori* pour les candidats qui en manquent le plus. Le renouvellement générationnel qu'est en train de connaître la population des DGS d'EPCI¹⁰ est ainsi susceptible de « politiser » les postes du fait des stratégies déployées par les nouveaux entrants. Ceci n'annonce pas l'avènement d'un *spoils system* généralisé, soyons clairs, mais cela peut revaloriser la ressource que constituent les réseaux politiques – plus que l'appartenance à un parti d'ailleurs – sur certaines franges du marché de l'emploi où elle est aujourd'hui inexistante.

2. Esquisse d'une typologie

Nous l'avons indiqué, les profils des DGS rencontrés sont variés, empruntent des parcours de formation et des parcours professionnels contrastés, et il n'y a donc pas un unique profil type. Pour mettre en ordre ce foisonnement, nous avons choisi de recourir à un outil désormais classique de la sociologie, la typologie. Notre objectif ici est donc de proposer quelques idéaux-types, c'est-à-dire des types « sociologiquement purs » qui ne correspondent aucunement à des individus réels, mais en constituent plutôt des figures stylisées, qui n'ont d'autre but que de nous aider à réfléchir, à classer, à mettre en ordre. Pour le dire autrement, chaque DGS d'EPCI rencontré emprunte à des degrés divers aux différents types que nous avons dégagés, et qui sont au nombre de trois – le missionnaire, le notable et le commissaire – et qui sont construits sur des propriétés sociologiques (âge, formation, trajectoire) et des rapports au métier et au personnel politique distincts.

10. Selon l'enquête réalisée par l'ADGCF en 2013 auprès de 2300 DGS d'EPCI (taux de réponse de 12,5%), ils sont 42% à avoir plus de 50 ans.

L'idée de réaliser une typologie des métiers de cadres dirigeants n'est pas originale, loin s'en faut. En effet, une typologie des DGS communaux a été réalisée par des universitaires intéressés par et à la formation des DGS communaux (Durat Brémaud 2014), et une autre typologie des DGS de grandes collectivités a été entreprise par des élèves de l'INET à la demande de l'ADGCC. Ces deux typologies sont différentes par le type de cadre dirigeant qui les intéresse (les DGS de communes petites et moyennes dans un cas, de grandes collectivités dans l'autre cas), et par ce qui fait l'objet de la typologie : les trajectoires d'accès aux fonctions de DGS dans le premier cas¹¹, les conceptions exprimées sur l'exercice du métier dans l'autre¹².

Notre propre typologie recoupe en partie certaines des trajectoires ou des figures qui sont identifiées par ces travaux antérieurs. Néanmoins, elle s'en distingue par plusieurs aspects. En premier lieu, elle porte sur un échantillon plus réduit mais aussi plus varié par la taille des institutions dirigées, faisant apparaître des individus dont les parcours de formation et dont l'environnement professionnel (à commencer par le nombre d'agents encadrés) est beaucoup plus contrasté. En second lieu, notre propre typologie se distingue des deux précédentes au sens où elle ambitionne de lier entre elles les trajectoires et les pratiques professionnelles, plutôt que de les traiter séparément. Cet objectif est redevable de l'ambition sociologique qui est la nôtre au départ, à savoir expliquer des manières de travailler, des rapports à l'administration et des rapports aux élus en les rapportant *in fine* à des trajectoires biographiques, à des clivages générationnels, à des parcours de formation, etc.

Avant de détailler notre typologie, trois remarques. La première a trait aux termes retenus qui, malgré nos efforts pour les choisir de la manière la plus neutre et scrupuleuse possible, produisent toujours des effets tant ils sont associés à des figures qui préexistent, chargées symboliquement. Il s'agit d'un choix par défaut qui ne méconnaît pas – même s'il cherche à s'en distancier – les images qui sont immédiatement associées à ces mots, par exemple l'irrationalité au missionnaire, l'archaïsme au notable ou l'autoritarisme au commissaire. Deuxième remarque, les DGS de nos entretiens empruntent simultanément et à des degrés variables aux trois types énoncés, et se rapprochent plus ou moins de chacun d'entre eux. Mais il faut noter qu'ils sont en règle générale plus proches du notable et du missionnaire que du commissaire. Dernière remarque, cette typologie ne doit pas apparaître trop statique, et on peut au contraire en imaginer un usage dynamique, en examinant les conversions qui peuvent s'opérer d'un type à un autre, par exemple du missionnaire au commissaire ou du commissaire au notable.

a ► Le missionnaire

Un premier profil type est celui d'un DGS plutôt jeune, entre 30 et 40 ans, souvent plus féminisé aussi, disposant de diplômes du supérieur qui attestent d'une formation initiale de haut niveau (bac +5, parfois plus), avant de rentrer rapidement dans la FPT par concours. Il affiche une grande mobilité géographique (à l'échelle nationale), une carrière faite de plusieurs postes d'encadrement dans des institutions publiques, collectivités locales souvent, mais pas exclusivement intercommunales. Ce DGS s'estime compétent par référence à un ensemble de savoirs utiles dont il dispose (gestionnaires, financiers, comptables, juridiques), qui renvoient à des diplômes ajustés au monde des collectivités locales mais aussi son expérience professionnelle. Il juge ces compétences « universelles », ou plus exactement duplicables, transportables, valables quel que soit le territoire, quelle soit l'institution, mais aussi quelle que soit l'orientation politique majoritaire. Il conçoit donc sa mission de DGS comme la mise en œuvre, dans un territoire et dans une institution particulière, de savoirs et de bonnes pratiques à caractère universel. Nous proposons donc de nommer ce type **le missionnaire**, dans un sens littéral – et non religieux – d'un agent investi d'une mission, celle de moderniser l'action des collectivités.

Pour ce profil, les tâches associées au « projet » et à la « gestion » prennent une signification singulière. Le « projet » est appréhendé comme un outil de management, c'est-à-dire un outil de gestion et d'arbitrage dans les relations avec les services, pour les projets de réorganisation, pour la gestion quotidienne, les

11. Cette typologie dégage ainsi cinq trajectoires : les « programmés », anciens adjoints et ingénieurs, les « parachutistes » qui se retrouvent DGS dès leur premier poste, les « précoces » qui accèdent aux fonctions en moins de 5 ans de carrière, les « alpinistes » pour lesquels au contraire l'accès aux fonctions de DGS est le fruit d'une carrière longue, et enfin les « gradés-gradués » qui sont DGS après plusieurs postes de cadres.

12. Les EAT distinguent pour leur part le « DGS ancré », attaché au territoire sur lequel il vit et pour lequel il travaille, le « DGS pionnier » en quête de reconnaissance professionnelle, le « DGS équilibriste » qui fait preuve de diplomatie, le « DGS mercenaire » qui au contraire applique le programme de l'exécutif, le « DGS entrepreneur » soucieux des résultats et de l'efficacité, le « DGS focalisé » qui se concentre sur une ou des politiques spécifiques, et le « DGS gestionnaire » qui délègue sa confiance aux directeurs de son administration.

régulations nombreuses qu'il faut produire en l'absence des élus : expliquer pourquoi un projet est abandonné tout en motivant les troupes ; leur demander de s'engager individuellement dans les projets stratégiques ; assurer de sa présence aux côtés des agents. Le « projet de territoire » est ainsi un moyen d'anticiper (au sens donc de « se projeter »), afin de pouvoir formaliser le pacte financier et fiscal, dans un contexte budgétaire contraint, de sécuriser l'action administrative et financière. Il est un document qui « sécurise » l'action communautaire. *A contrario*, la « gestion » renvoie aux tâches du « quotidien », « incontournables », souvent chronophages, qui font partie des obligations du manager et du dirigeant, et qui sont pour l'essentiel tournées vers l'organisation, qui empêchent précisément de dégager du temps pour la stratégie : par exemple les RH, les instances paritaires, etc. **En d'autres termes, le « missionnaire » est d'abord tourné vers les arbitrages administratifs, l'organisation, la sécurité offerte par l'action administrative, qu'il s'agisse d'anticiper ses transformations ou de les gérer au quotidien.**

Le missionnaire envisage plutôt son rapport avec les élus (et en particulier les maires) sous l'angle de la formation, de l'éducation (de la conversion, si on voulait filer la métaphore religieuse). Il s'agit en quelques sortes de leur apporter les moyens, par des arguments techniques, de prendre les bonnes décisions. Son rôle est « d'éclairer la décision », par l'instruction technique des dossiers mais aussi par l'instruction des élus. Les DGS proches de ce type insistent ainsi beaucoup sur plusieurs nécessités : convaincre les élus, plutôt qu'imposer et diriger, organiser leur formation, faire œuvre de « pédagogie », d'innovation, en les envoyant constater ce qui se fait ailleurs. Cet objectif bute concrètement sur la composition du groupe des élus : leur faible niveau de formation ; le renouvellement ; la défiance vis-à-vis de l'administration.

b ► Le notable

Un autre profil type est celui d'un DGS plus proche de la retraite, entre 50 et 60 ans, moins diplômé, plutôt masculin. Ce type a intégré une collectivité locale par le biais d'opportunités offertes localement, par des réseaux personnels par exemple. Il a ensuite intégré la fonction publique territoriale et avancé sa carrière en bénéficiant des formes de titularisation offertes aux contractuels (loi Sapin), au gré des concours et promotions internes, en travaillant exclusivement au sein du bloc communal. Sa carrière s'est déroulée sans connaître de grandes mobilités géographiques, au bénéfice d'une grande continuité dans le temps. Il a ainsi participé à la construction (parfois seul au début) puis au développement de l'institution intercommunale qu'il dirige depuis lors, indépendamment des éventuelles alternances politiques. Ce DGS conçoit ainsi sa mission en référence à la connaissance singulière qu'il a de l'institution intercommunale qu'il dirige, de l'histoire et de la géographie de son territoire, des personnalités locales marquantes, bref de tout ce qui fait ses « spécificités locales ». Je propose donc de nommer ce type **le notable**, au sens où sa légitimité est adossée à une position sociale importante dans un territoire singulier, incarné par l'EPCI et son territoire spécifique.

Pour le notable, le « projet » et la « gestion » sont ancrés dans les transformations de long terme de la structure. A la structure de « mission » des débuts, qui consistait à mener à bien des projets, c'est-à-dire à développer des compétences nouvelles, en s'entourant d'équipes légères, souvent de jeunes cadres, motivés, a succédé une structure plus lourde, au gré des transferts, de l'exercice de services à la population, aujourd'hui des mutualisations. Il n'est donc plus porteur de « projets », il n'en a plus le temps et doit souvent les déléguer, mais il se concentre sur le « projet de territoire », manière de donner une consistance au territoire intercommunal en le racontant, en l'inscrivant entre un passé et un avenir, en faisant apparaître des « intérêts communs » à des élus qui ne partagent pourtant pas de programme politique commun. **En d'autres termes, le projet du notable est un outil de cohésion intercommunale.** En parallèle, la gestion recouvre ce qui entrave cet objectif de cohésion eu égard au développement des services. Par exemple, la prise en charge des services à la population, en ce qu'elle exacerbe le rapport des maires à « leur » commune, qu'elle frise parfois le clientélisme. La critique de la « gestion » renvoie donc au caractère plus prosaïque et plus contraignant des services à la population et des relations avec les usagers, qui se sont renforcés dans les dernières années et menacent de se renforcer encore.

Vis-à-vis des maires et des élus, le notable va plutôt insister sur les moyens pour créer une cohésion au sein du groupe, pour développer un sentiment partagé d'appartenance à la communauté. Il va ainsi miser sur les dispositifs de sociabilité qui renforcent la cohésion du groupe, sur la durée, sur les relations informelles : la nécessité de créer une culture commune, d'entretenir une relation cordiale, respectueuse, de se rendre disponible, de développer les relations personnelles, la convivialité, en multipliant les moments informels

(le café, les repas, les voyages d'étude). Cet enjeu de cohésion du groupe fait face à la faible disponibilité des élus, et tout particulièrement du président, si bien que le notable se montre soucieux de pouvoir bénéficier de temps suffisants et longs avec les élus, et met souvent en avant la concurrence qui s'opère avec le temps qu'ils consacrent à leur mandat communal.

C ► Le commissaire

Un troisième type est celui d'un DGS à la fois moins jeune que le missionnaire mais plus jeune que le notable, entre 40 et 50 ans, souvent diplômé d'un troisième cycle, mais sans rapport direct avec la fonction qu'il occupe dans le monde des collectivités locales (ingénieur, école de commerce, finances). Il ne se distingue pas par sa mobilité géographique, qui peut être nationale ou régionale, mais plutôt par une grande mobilité professionnelle. Celle-ci l'a conduit à occuper des postes très différents, y compris dans le privé. C'est aussi un compagnon de route d'un élu important (souvent cumulant) ou d'un parti politique, à qui il doit en partie sa nomination au poste de DGS. Il conçoit ainsi sa légitimité en référence à des qualités personnelles, aux singularités de sa trajectoire, en insistant sur l'expérience plutôt que sur les diplômes et les savoirs, en présentant par exemple l'expérience acquise dans le privé comme une force. Il conçoit également sa mission dans l'EPCI de façon temporaire, par référence à l'accomplissement d'objectifs politiques liés à la mandature, sur la base d'une relation de type quasi contractuel. Je propose donc de nommer ce type le **commissaire**, au sens étymologique d'une « personne chargée par une autorité d'exécuter en son nom des fonctions temporaires » (du latin *committere*, engager une mission).

Pour le commissaire, le « projet » renvoie aux politiques publiques, c'est-à-dire à l'inventaire des réalisations, à la liste des « projets », c'est-à-dire à l'inventaire des actions concrètes (les « projets structurants ») qui seront lancées et réalisées durant la mandature. **En d'autres termes, le projet du « commissaire » est tourné vers les réalisations matérielles de la communauté, liées à un projet de mandat.** Le « projet de territoire », quand il existe, a donc pour objet de donner du sens à l'ensemble de ces réalisations, de les mettre en mouvement, de fixer un ensemble d'objectifs, adossés à un calendrier. Les critiques adressées à la « gestion » portent ainsi sur ce qui fragilise et/ou retarde ce calendrier des actions communautaires et des réalisations, et tout particulièrement les contraintes réglementaires et techniques plus contraignantes, les transferts de compétences obligatoires, l'instabilité des contraintes financières.

Dans sa relation avec les élus, le commissaire apparaît plus proche du président, auquel il a tendance à déléguer les tâches de négociation, faute aussi de pouvoir négocier lui-même, puisqu'il se conçoit et apparaît aux yeux des maires comme directement lié au chef de l'exécutif. Par conséquent, il oriente sa mission en cherchant à créer les conditions pour que les décisions puissent être prises dans les meilleurs délais, que les négociations entre maires s'opèrent dans les meilleures conditions, sans qu'aucun élu ne les entrave, sans qu'aucune tension ne surgisse. Il est ainsi soucieux d'organiser l'égalité entre élus, notamment dans l'accès à l'information, de « rassurer » les maires, notamment sur les conséquences financières des actions intercommunales, de s'assurer du soutien des DGS des communes en organisant et animant leur réseau. Cet objectif qui vise à créer les conditions optimales pour « faire décider » bute sur plusieurs obstacles, qui tiennent à la procrastination, au stress de la décision, aux réticences des élus à « arbitrer ».

En définitive, la typologie que nous proposons se montre utile pour distinguer analytiquement différentes facettes du métier de DGS de communauté, en les rapportant aux propriétés sociologiques de ceux qui l'exercent. Vis-à-vis de l'institution intercommunale, la typologie permet de mettre l'accent sur différents objectifs concomitants : assurer le fonctionnement efficace et sans entrave de l'administration communautaire, renforcer la consistance et la cohérence des actions communautaires, permettre la production de politiques publiques dans des délais limités. Vis-à-vis des problèmes spécifiques rencontrés par les DGS, plusieurs enjeux se dégagent également selon les risques auxquels le DGS se montre le plus attentif : la nécessité de stabiliser et sécuriser l'action administrative ; la nécessité d'éviter les concurrences avec les autres niveaux ; la nécessité de faciliter la décision. Enfin, vis-à-vis du personnel politique, trois types de rapports s'instaurent qui sont trois manières de subvertir la division trompeuse entre politique et administration, c'est-à-dire trois manières pour le DGS de s'immiscer dans les relations politiques : en instruisant les élus, en personnalisant leurs relations, en pacifiant leurs négociations.

5. Orientations bibliographiques



1 Littérature scientifique

- Bachelet Franck, «Les hauts fonctionnaires intercommunaux, sociologie et politique», *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 99, 2005, p. 118-125.
- Bachelet Franck, «Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux», Paris, *Annuaire des collectivités locales*, vol 26, 2006.
- Bellanger Emmanuel, «L'école nationale d'administration municipale. Des "sans-grade" devenus secrétaires généraux», *Politix*, vol. 14, n° 53, 2001, p. 145-171.
- Bellanger Emmanuel, «Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique», *Revue française d'administration publique*, n° 108, 2003, p. 577-592.
- Bellanger Emmanuel, «Les secrétaires généraux des communes de la seine-banlieue. Contours d'une identité professionnelle (XIX^e-XX^e siècle)», in B. Dumons, G. Pollet, *Administrer la ville en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- Biland Émilie, «Les transformations générationnelles de la politisation en collectivité territoriale», *Politix*, n° 95, 2011.
- Borraz Olivier, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, PUR, Rennes, 1998.
- Desage Fabien, «Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille», in Eymeri-Douzans J.-M., Bouckaert G. (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- Desmarais Cécile, «Renouveler l'encadrement pour transformer l'organisation ? Une recette mise à l'épreuve du contexte communal», *Revue française d'administration publique*, n° 4, 2003, p. 617-631.
- Dion Stéphane, *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986.
- Durat Laurence, Brémaud Loïc, *Le DGS communal. Identité, fonctions, formation*, Rennes, PU Rennes, coll. «Didact Administration», 2014, 257 p.
- Gally Natacha, «Former ensemble les cadres supérieurs de l'État et des collectivités territoriales ? Le difficile rapprochement de l'ENA et de l'INET», *Revue française d'administration publique*, n° 131, 2009, p. 497-512.
- Garraud Philippe, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- Gervais Julie, «Attirer dans le corps sans éloigner du ministère. La gestion des ingénieurs des Ponts et Chaussées sous contraintes», in Guérard S. et Pailot Ph. (dir.), *La GRH publique en questions : une perspective internationale*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 109-123.
- Le Saout Rémy, «Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires», *Revue française d'administration publique*, n° 128, 2008, p. 757-766.
- Le Saout Rémy, «La mobilité des directeurs généraux des services municipaux comme indicateur d'un rapport renouvelé au travail politique», communication au Congrès de l'AFSP, ST 40, Strasbourg, 2011 (document en ligne, 16 pages).
- Lorrain Dominique, «L'élite modeste, les cadres communaux urbains au milieu du gué», *Revue française d'administration publique*, N° 44, 1989.
- Roubieu Olivier, «Le modèle du "manager". L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales», *Politix*, vol. 7, n° 28, 1994, p. 35-48.
- Roubieu Olivier, *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales, thèse pour le doctorat en science politique*, Université Paris 1, 1999.
- Thoenig Jean-Claude, «La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939)», *Revue française d'administration publique*, n° 23, 1982, p. 487-517.

- Thoenig Jean-Claude, « Savoir savant et gestion locale », *Politix*, vol. 7, n° 28, 1994, p. 64-75.
- Thoenig Jean-Claude, Burlen Katherine, « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et management public*, vol. 16, n° 1, 1988, p. 141-172.
- Vignon Sébastien, « Les secrétaires de mairie des communes rurales. La professionnalisation inachevée de collaborateurs politiques », in Courty (G.), dir., *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard Éditeur, 2005.

2 Documentation technique et professionnelle

- Auber E., Dalphin J., Fretin-Brunet C., Genevaux P., Pillet C., Prentout J., *6 enseignements sur les directions générales, Synthèse de l'étude menée par 6 élèves administrateurs de la promotion Paul Eluard*, ADGCC – INET, non daté, 6 pages.
- Baradji Eva, Dorothee Olivier, Pouliquen Erwan, *L'encadrement supérieur et dirigeant dans les trois versants de la Fonction Publique*, Point stat, DGFAP, février 2015.
- Basset T. (et alii), *Etude sur les profils des élèves administrateurs de l'INET*, INET – CNFPT, 12/11/2013, 42 pages.
- Braemer Nicolas, « Sauter et rebondir », *La lettre du cadre territorial*, N° 368, 1^{er} novembre 2008, p. 12-15.
- CNFPT, *Guide de carrière des administrateurs*, mai 2012.
- KPMG, *Enquêtes sur les modalités d'exercice des fonctions de Directeur Général dans les Grandes Collectivités*, Association des Directeurs Généraux de Grandes Collectivités, 5 juin 2013.
- SNDG, *Enquête d'opinions : Syndicat national des Directeurs Généraux des collectivités territoriales*, SNDG, 1^{er} août 2014 (document powerpoint).

6. Annexe

Liste synthétique des personnes rencontrées



COMMUNAUTÉ				DGS					
Type	Nb de com.	Population (milliers)	Nb d'agents	Genre	Age	Diplôme	Grade	Statut	Mobilité
cdc	<10	10 à 20	< 50	f	40-50	Maîtrise	Attaché principal	Détaché	Locale
cdc	31 à 40	10 à 20	50 à 100	h	30-40	M2 CL	Attaché principal	Détaché	Locale
cda	31 à 40	150 à 300	100 à 500	f	30-40	Ingénieur	Privé	Contractuel	Locale
cda	41 à 50	150 à 300	100 à 500	h	50-60	Maîtrise droit public, DEA Aménagement	Attaché principal	Contractuel	Régionale
cda	11 à 20	40 à 80	100 à 500	h	50-60	Maîtrise	Administrateur (promotion interne)	Détaché	Nationale
cda	31 à 40	> 300	> 500	h	60-70	IRA	Administrateur HC	Détaché	Locale
cdc	21 à 30	20 à 40	100 à 500	h	50-60	Licence	Directeur territorial	Détaché	Locale
cdc	11 à 20	20 à 40	50 à 100	f	40-50	Maîtrise	Attaché principal	Détaché	Locale
cda	41 à 50	80 à 150	> 500	h	30-40	Maîtrise Science po, DESS CL	Attaché principal	Contractuel	Locale
cda	31 à 40	40 à 80	100 à 500	h	40-50	DEA Ingénierie	Privé	Contractuel	Nationale
cda	11 à 20	80 à 150	> 500	f	50-60	Science Po, DEA Éco financière	Privé	Contractuel	Nationale
cdc	11 à 20	20 à 40	< 50	h	40-50	DESS Aménagement DEA Géographie	Attaché (loi Sapin)	Contractuel	Locale
cda	41 à 50	80 à 150	100 à 500	h	40-50	Maîtrise d'histoire DESS com. politique	Privé	Contractuel	Nationale
cda	31 à 40	> 300	> 500	h	50-60	2 ^e cycle génie civil	Ingénieur en chef	Détaché	Locale
cda	11 à 20	80 à 150	100 à 500	h	40-50	DEA Science po	Attaché principal	Contractuel	Régionale
cda	31 à 40	80 à 150	> 500	h	60-70	2 ^e cycle Science po	Administrateur (promotion interne)	Détaché	Locale
cda	21 à 30	80 à 150	> 500	f	50-60	DESS affaires internationales, INET	Administrateur (externe)	Détaché	Nationale
cda	51 à 60	150 à 300	> 500	h	40-50	DESS administration territoriale	Administrateur (promotion interne)	Détaché	Nationale
cda	31 à 40	150 à 300	100 à 500	h	40-50	Prépa scientifique, DESS Gestion locale	Administrateur (interne)	Détaché	Locale
cdc	11 à 20	20 à 40	< 50	f	40-50	Maîtrise de droit public DESS administration locale	Attaché principal	Détaché	Régionale
cda	31 à 40	40 à 80	> 500	h	40-50	DESS droit de l'urbanisme	Attaché principal	Détaché	Locale
cda	31 à 40	40 à 80	100 à 500	h	50-60	DEUG de droit	Administrateur (promotion interne)	Détaché	Locale
cda	11 à 20	150 à 300	50 à 100	f	30-40	Science po INET	Administrateur (externe)	Détaché	Nationale
cdc	11 à 20	40 à 80	100 à 500	f	40-50	DEA Économie spatiale	Attaché principal	Détaché	Locale
cda	31 à 40	80 à 150	100 à 500	h	50-60	IEP de Paris DESS gestion des CL	Administrateur (interne)	Détaché	Régionale
cdc	11 à 20	20 à 40	100 à 500	h	40-50	Master management public	Privé	Contractuel	Régionale
cda	11 à 20	40 à 80	100 à 500	h	40-50	Maîtrise AES M2 ESC	Privé	Contractuel	Régionale
cda	41 à 50	> 300	> 500	h	40-50	ESC	Privé	Contractuel	Nationale
cda	11 à 20	80 à 150	100 à 500	f	50-60	Architecte	Privé	Contractuel	Locale
cdc	> 60	20 à 40	50 à 100	h	50-60	Brevet des collèges	Ingénieur	Détaché	Nationale

7. Table des matières



Introduction	7
■ Les dirigeants territoriaux sous le microscope	9
a> Mise en perspective historique	9
b> La question lancinante de leur politisation	10
■ Retour sur la méthode d'enquête	11
1. Les DGS et leur trajectoire	15
■ Des trajectoires marquées par l'atypicité	17
a> L'atypicité et ses justifications	17
b> Une identité renforcée parmi les plus anciens	20
■ Les règles ambivalentes de la mobilité professionnelle	23
a> La mobilité professionnelle en questions	23
b> L'acception du principe « up or out »	26
c> La contribution apportée par les cabinets de recrutement	28
d> La mobilité et l'articulation difficile avec la vie personnelle	31
■ De l'écart aux règles statutaires	33
a> Un recrutement qui s'écarte des règles formelles	33
b> Les points de vue variés et distants sur le statut et les concours	37
c> Le tabou de « l'incident de parcours »	41
2. Le(s) métier(s) de DGS	43
■ Des rapports convergents à l'administration intercommunale	45
a> Développer l'administration	45
b> Mettre en mouvement l'administration	47
c> La nécessité d'apporter une sécurité à l'action	51
■ Les logiques contrariées du portage de projet(s)	52
a> Le poids des logiques gestionnaires	52
b> Les vertus attendues de la stratégie et du « projet de territoire »	56
■ Des difficultés pratiques récurrentes	59
a> L'alternative entre polyvalence ou technicité	59
b> L'ubiquité et les contraintes de la « réunionite »	62
c> L'intermédiaire et la solitude du DGS	68
3. Le DGS et les élus	71
■ Un professionnel de l'apolitisme	73
a> La carrière de l'apolitisme	73
b> La personnalisation des relations politiques	76
c> Une solidarité moins politique que fonctionnelle	79
■ La proximité politique avec le président	81
a> Une relation jamais satisfaisante	81
b> La concurrence avec le cabinet	84
c> Une position politique progressivement assumée ?	85
■ Trois manières de « manager » les élus	88
a> Impliquer les élus pour créer une culture commune	89
b> Instruire les élus au moins autant que les dossiers	91
c> Gérer et anticiper les dissensus	95
4. Éléments de conclusion	99
■ Retours sur l'analyse et réflexions prospectives	101
■ Esquisse d'une typologie	102
a> Le missionnaire	103
b> Le notable	104
c> Le commissaire	105
5. Orientations bibliographiques	107
■ Littérature scientifique	109
■ Documentation technique et professionnelle	110
6. Annexe. Liste synthétique des personnes rencontrées	111
7. Table des matières	115



22 rue Joubert I 75009 PARIS

www.adgcf.fr

David LE BRAS

Délégué général

Ligne directe : 01 55 04 88 19

david.lebras@adgcf.fr