



Le DGS et l’“élu-Jean-Pierre-Pernaut”. Une analyse des stéréotypes des dirigeants sur les élus ruraux

David Guéranger

► To cite this version:

David Guéranger. Le DGS et l’“élu-Jean-Pierre-Pernaut”. Une analyse des stéréotypes des dirigeants sur les élus ruraux. *Études rurales*, 2019, Elus locaux et notabilités, 204, pp.104-121. 10.4000/etudesrurales.16902 . halshs-02389680

HAL Id: halshs-02389680

<https://shs.hal.science/halshs-02389680>

Submitted on 2 Dec 2019

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.

Le DGS et l'« élu-Jean-Pierre-Pernaut »

Une analyse des stéréotypes des dirigeants sur les élus ruraux

Les activités politiques dans les espaces ruraux sont saturées de points de vue ordinaires qui composent une large gamme des manières de qualifier – et de disqualifier – l'archaïsme en politique : le repli sur soi ou sur sa communauté, l'immobilisme ou la stagnation, le délaissement ou l'abandon, l'arriération ou l'incompréhension, l'opposition ou la réaction. Pour partie, on peut interpréter la force de ces stéréotypes les plus tenaces sur les mondes politiques ruraux comme le symptôme d'une méconnaissance, entretenue par la mise à distance et le désinvestissement, à l'image d'un champ académique qui a longtemps délaissé ces espaces [Mischi et Renahy 2008]. On peut supposer que les représentations médiatiques dominantes alimentent également ces stéréotypes, à l'instar du sort réservé aux « banlieues ». Mais comment les interpréter lorsqu'elles sont entretenues par des agents placés dans (et au plus près de) ces mondes politiques ruraux ?

Les directeurs généraux des services¹ – car c'est d'eux qu'il s'agit – émergent dans l'espace politique et administratif local à la fin des années 1980, dans le sillage des lois de décentralisation. Le DGS remplace alors progressivement le secrétaire général, un changement qui n'est pas seulement de nom. Les nouveaux dirigeants valorisent des savoirs et des savoir-faire managériaux, ils réussissent à renforcer leur position dans les administrations locales, notamment vis-à-vis du directeur des services techniques [Roubieu 1994], ils obtiennent une revalorisation statutaire (avec notamment le grade d'administrateur), ce qui attire des individus disposant d'un niveau de formation plus élevé, porteurs d'une conception différente de leur rôle professionnel, épousant un modèle de carrière plus mobile et plus instable [Bachelet 2006 ; Le Saout 2014]. Placé sur emploi fonctionnel², au sommet de l'édifice administratif, le DGS est un interlocuteur privilégié de l'élue(e) en charge de l'exécutif.

Les DGS valorisent souvent leur relation avec celui-ci, en la plaçant sur un mode collaboratif : formant « binôme », « couple », « tandem », le travail avec l'élue(e) serait basé sur la réciprocité, marqué par la « confiance » et la « loyauté ». Mais dans le même temps, cette proximité revendiquée voisine avec un ensemble de commentaires sur les élus locaux en général, et les

¹ On parlera dans la suite de l'article de DGS ou de dirigeant.

² Cela signifie que, pour les communes de plus de 2 000 habitants, le DGS (qui peut être fonctionnaire ou non) est nommé et révoqué à tout moment par le ou la présidente de l'exécutif.

élus ruraux en particulier, lestés de points de vue ordinaires et parfois méprisants ; le « bon sens » paysan, la culture de l'« apolitisme », la tendance au « conservatisme » dessineraient ainsi la figure de l' élu rural, condensée par l'un d'entre eux dans une formule lapidaire : les « élus-Jean-Pierre-Pernaut »³. Si la proximité géographique peut être une condition nécessaire pour suspendre les stéréotypes et l'ethnocentrisme, elle n'est à l'évidence pas une condition suffisante. Comment comprendre que coexistent, chez les dirigeants, des figures aussi contrastées au sujet des élus ?

Pour répondre à cette question, commençons par souligner les contradictions qui ressortent des stéréotypes eux-mêmes. L' élu rural y apparaît comme une figure abstraite, sans visage ni consistance, caractérisée tour à tour par son apolitisme et son conservatisme, par son silence et ses mobilisations retentissantes. Cette figure a tout du mythe, au sens que P. Veyne donne à ce terme [1992], à savoir un discours sans auteur, sans vérification ni réfutation possibles. Mais il serait erroné d'en déduire qu'il ne procède d'aucune rationalité. On voudrait précisément en exhiber les ressorts sociologiques⁴ et, plus exactement, professionnels considérant que ces stéréotypes nous informent peu sur les élus ruraux, mais plutôt sur le métier de dirigeant. Ils rendent intelligibles – et donc supportables – les contradictions dans lesquelles sont prises leurs relations avec des élus qui sont tout à la fois employeurs, donneurs d'ordres et collaborateurs. La figure stéréotypique de l' élu rural (celle de « l' élu-Jean-Pierre-Pernaut »⁵) fournit un sens à ces difficultés et contribue *in fine* à stabiliser la relation de travail. Le stéréotype ne cèle pas le divorce du « couple », il lui permet au contraire de tenir ; il ne signe pas la distance ou la méconnaissance, mais se nourrit de la proximité professionnelle.

Pour les besoins de cette démonstration, nous mobilisons un matériau extrait d'une enquête réalisée entre 2015 et 2016 auprès des DGS de structures intercommunales⁶. Ces dirigeants ne

³ Jean-Pierre Pernaut est un journaliste français, présentateur du journal de 13 heures de TF1 depuis 1988, qui revendique une ligne éditoriale plus ancrée localement, à destination des petites villes et des villages.

⁴ Pour une mobilisation heuristique de ce concept en science politique, on pourra se référer à l'usage qu'en font P. Bezes [2000] pour décrypter les discours sur la réforme de l'État ou F. Desage et J. Godard [2005] dans le champ de la formation professionnelle.

⁵ Nous avons pour la suite choisi de conserver cette expression car elle est une manière émiq ue de condenser divers stéréotypes sur les élus ruraux. Elle sous-entend également un schéma explicatif – l'influence des grands médias – que nous mettons précisément à distance dans notre analyse.

⁶ L'enquête repose principalement sur une trentaine d'entretiens semi-directifs, réalisés pour l'essentiel avec des DGS (n=36), ainsi que sur un ensemble de données statistiques fournies par les organismes tutélaires (Centre national de la fonction publique territoriale, Direction générale des collectivités locales) et les organisations professionnelles (Association des directeurs généraux des communautés de France, Syndicat national des directeurs généraux des services des collectivités territoriales). Cette enquête visait à recueillir des éléments précis sur leur parcours biographique, leurs activités ordinaires, leurs problèmes pratiques, leurs solutions concrètes, en privilégiant notamment l'analyse de leurs relations avec le personnel politique. Elle a finalement permis de recueillir un ensemble de témoignages sur ces interactions qui n'ont pas pour vocation d'être représentatifs (le groupe des dirigeants de communauté compte un peu plus de 2 000 individus au moment de l'enquête) ni d'esquisser un portrait « type », ou « moyen », mais bien de jouer de la diversité des points de vue

travaillent pas tous dans un espace rural, mais ils sont tous amenés, y compris dans les structures urbaines, à interagir et à gérer des relations avec des élus de communes rurales, principalement des maires. Nous restituerons ici leur discours en étant attentif, dans notre analyse, à leurs trajectoires biographiques et au système de leurs relations professionnelles avec les élus, bref en développant une sociologie interactionniste de ce groupe professionnel⁷. Les stéréotypes sur les mondes politiques ruraux éclairent alors trois problèmes rencontrés par les dirigeants territoriaux qui ne se cantonnent pas, loin de là, aux seuls espaces ruraux.

Les menaces sur les carrières

Les travaux de sociologie politique sur les élus locaux ont largement relativisé l'idée d'apolitisme. Elle est interprétée pour certains comme une réponse fonctionnelle aux exigences localisées de la compétition politique, une manière de gérer l'aléa électoral ou le vote sanction [Sawicki 2013], ou d'endosser des exigences gestionnaires et managériales en épousant la rhétorique de la proximité et du développement local [Le Bart 2003]. Elle s'explique pour d'autres par le travail de construction symbolique et d'articulation des intérêts par les maires [Kesselman 1972], dans un contexte où enjeux sociaux et politiques sont étroitement imbriqués [Gaxie et Lehingue 1984 ; Briquet 1997]. Dans le cas des dirigeants, on voudrait montrer que cet apolitisme est une manière de réassurer une position professionnelle, par définition instable, dans un marché de l'emploi singulièrement turbulent.

Les manières de qualifier l'apolitisme des élus ruraux sont de prime abord surprenantes : les références aux partis politiques se combinent aux déclarations sur l'apolitisme et de réprobations sur la politisation. C'est ce qu'illustre le propos de Paul⁸ (licencié en droit), sédentaire – après avoir commencé à travailler dans un syndicat de sa région d'origine avant les lois de décentralisation, il déroule ensuite toute sa carrière dans le même territoire, et dans la même institution – , ayant gravi tous les échelons hiérarchiques.

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 [Union pour un mouvement populaire]. Et j'en tire une fierté, je m'en cache pas. Sachant que, par ailleurs, tous les élus avec lesquels je travaille le savent : j'ai mes idées et je m'en cache pas. Est-ce que pour bien servir une

et des situations pour saisir ce qui organise ce groupe professionnel. Certains résultats de cette enquête ont été publiés dans un ouvrage [Guéranger 2016].

⁷ Sur les principaux concepts et auteurs de ce courant, on se permet de renvoyer à la présentation très claire que leur consacrent C. Dubar, P. Tripier et V. Boussard [2015].

⁸ Pour préserver l'anonymat, les prénoms ont été changés.

équipe élue, il faut qu'on adhère à ses convictions ? Je suis pas de cette idée-là. Par contre, je suis de plus en plus convaincu qu'on a ce lien entre les cadres dirigeants – j'aime pas tellement ce truc. Et je pense pas que ce soit quelque chose qui soit très sain. Et je pense pas que ce soit efficace pour le service public, c'est plutôt contre-productif. C'est quelque chose contre lequel on peut rien faire. Vous travaillez depuis 20 ans avec un élu [il parle de lui], vous êtes plus ou moins catalogué PS. Mais c'est vrai que c'est en fonction des strates de populations. Ici, c'est pas un souci. Quand je vais me promener dans la rue, les gens ils connaissent ce que j'en pense. Et au fond, je m'en contrefiche, parce que ce qui m'intéresse, c'est ce qu'on fait, et surtout ce qu'on fait mal, parce que ce qu'on fait bien, bah il y a plus à y travailler... On n'est pas vraiment, nous, dans notre contexte rural, 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. »

(DGS d'une communauté de communes, 35 000 hab., 21 communes, 100 agents)

L'apolitisme a ici curieuse mine : les étiquettes des présidents successifs sont claires ; ses propres convictions individuelles sont connues bien au-delà de ses proches et de ses collègues, malgré sa position revendiquée de neutralité. Quant à son parcours, il le relie de lui-même à son lien privilégié de longue durée avec un élu socialiste... Qu'importent ces références incessantes aux formations partisans, le « rural » reste non « dépendant de l'aspect politique », plutôt réservé aux espaces plus peuplés (« quand vous montez dans les strates »). L'apolitisme dont il s'agit ici se définit par opposition au système des dépouilles (le *spoil system* anglo-saxon), où chaque alternance entraîne dans son sillage un changement de DGS. Ce système est mis à distance, critiqué parce qu'il n'est « pas sain », « pas efficace », « contre-productif », et ceux qui en ont bénéficié doivent en payer le prix : « Si vous vous impliquez politiquement avec un élu, vous êtes débarqué avec lui, moi je trouve que c'est normal ». Ces déclarations voisinent avec une valorisation de soi (l'usage récurrent du « moi »), de son parcours (« fier » de sa longévité, de sa résistance aux alternances), de ses idées (« j'ai mes idées, je m'en cache pas »), de son travail.

L'apolitisme des élus ruraux met, ici, en relief un modèle de carrière : une carrière longue, sédentaire et insensible aux alternances politiques, où les étiquettes ne sont pas méconnues, mais sont mises à distance de l'univers professionnel en général et du recrutement en particulier. L'apolitisme traduit aussi l'attachement à un statut (celui de fonctionnaire territorial), accessible avec un faible niveau de diplôme, autorisant une progression de carrière malgré le rétrécissement des voies de promotion et des avantages matériels [Cartier *et al.* 2010]. Paul y oppose un modèle plus mobile, fait de changements de postes liés notamment aux alternances politiques, qui serait en vigueur dans les institutions de plus grande taille, mais tendrait toutefois

à se généraliser. Le dirigeant exprime bien, ici, un sentiment d'insécurité professionnelle, craignant la généralisation d'un modèle de carrière qu'il ne partage pas et qui démontise ses ressources professionnelles. Tenus par quelqu'un proche de la retraite, ces propos illustrent bien les formes socialement différenciées prises par la politisation, notamment en fonction de la variable générationnelle [Biland 2011].

On retrouve toutefois des propos analogues chez des personnes plus jeunes, plus mobiles, qui exercent dans des territoires ruraux. Il en va ainsi de Pierre qui intègre le monde des collectivités à la fin des années 1990 et a dû, après avoir réussi le concours interne d'attaché principal, être muté pour entériner son changement de grade. Pour lui, la politisation pèse comme une menace, dès lors qu'elle rompt avec les pratiques éprouvées dans son poste actuel, sur lesquelles il a construit son expérience. À cette « politisation dans le mauvais sens », il oppose « l'intérêt général », la « compétence », une même volonté de défendre « son territoire ».

C'est un avantage du milieu rural c'est que ce n'est pas politisé : mon président est socialiste, je pense que 80 % des élus sont à droite et ils votent pour ce gars car il est compétent et parce qu'il en veut pour son territoire. Ce qui me gênerait dans mon changement de carrière c'est de rencontrer cette politisation, dans le mauvais sens. Parce que la politique c'est bien, mais parfois, c'est étrange, les positions que peuvent avoir certains en dépit de l'intérêt général.

(DGS d'une communauté de communes, 10 000 hab., 39 communes, 50 agents)

On soulignera ici à nouveau la force de « l'apolitisme » prêté aux mondes ruraux, nonobstant l'omniprésence du marquage politique et des étiquettes partisans. Ici, le poids de la variable générationnelle s'efface. La critique et la peur de la politisation (« dans le mauvais sens ») expriment plus directement une incertitude dans un moment de mobilité et de projection professionnelles, lorsque le modèle de carrière évolue sous l'effet des concours [Biland 2010]. À la différence de ses collègues plus âgés, ce jeune dirigeant conjugue la politisation au futur, à l'aune des perspectives de mobilité professionnelle, des conséquences anticipées de son concours ; cette politisation, s'il devait y être confronté, ferait de son parcours un handicap (faute de ressources adéquates) et constituerait une entrave à la poursuite de sa carrière.

L'apolitisme rural prend, dans les propos de nos enquêtés, une coloration singulière et souvent positive. Il ne signifie pas néanmoins la disparition des étiquettes politiques. Qu'il renvoie au fait d'être adhérent – ou identifié à – un appareil partisan, ce processus d'assignation est très fort, dans un espace où prévaut un bon niveau d'interconnaissance [Briquet 2003]. L'apolitisme traduit plutôt la mise à l'écart de ces considérations, pour le recrutement du dirigeant comme pour les collaborations entre élus. Le contraire est vécu comme un problème identitaire par les plus anciens et par un handicap pour la carrière par les plus jeunes. En repoussant la politique

partisane en ville, les dirigeants revendiquent une autonomie du marché de l'emploi dans les communautés de plus petite taille.

Cette revendication s'explique par plusieurs paramètres d'instabilité objective : la tenue des élections municipales (celles de 2014), et le (non-)renouvellement éventuel des contrats des dirigeants ; les transformations institutionnelles qui s'opèrent dans le sillage de la loi NOTRe⁹ qui, en fusionnant les petites communautés, a considérablement réduit les horizons professionnels de leurs dirigeants et la concurrence accrue de la part d'agents issus des administrations de l'État et du privé. Ces mutations du marché de l'emploi, parce qu'elles tendent à généraliser la mobilité, démonétisent un capital relationnel qui joue un rôle plus important pour des agents plus sédentaires, ayant bénéficié des possibilités de promotions internes. La politisation fournit ici un visage à des dynamiques de l'emploi singulièrement menaçantes, et la convocation de l'apolitisme revêt la forme d'une garantie symbolique.

Les frustrations du dirigeant dirigé

Au même titre que l'apolitisme, l'incompétence revient souvent comme un attribut des élus ruraux. Le stéréotype est d'autant plus fort que cette incompétence n'est jamais définie, et renvoie ici au faible niveau de formation, là à la méconnaissance des savoirs utiles (droit, gestion ou finances). L'idée a de quoi surprendre tant elle s'écarte de la figure gestionnaire et entrepreneuriale qui émerge, voilà plus de trente ans, parmi les maires ruraux [Faure 1991]. La surprise est redoublée lorsque la critique est instruite par des agents dont le rôle prescrit est précisément celui de l'expert, dont la légitimité repose sur la maîtrise (et le monopole) des savoirs, notamment juridiques, financiers et gestionnaires. On voudrait montrer ici que les commentaires des DGS sur l'incompétence des élus ruraux traduisent avant tout leur point de vue et leurs éventuelles insatisfactions sur leur collaboration avec eux.

Si les propos sur l'incompétence présumée des élus ruraux prennent des formes différentes et peuvent même parfois se faire élogieux, ils sont le plus souvent stigmatisants. C'est ce qu'illustre la critique formulée par Jacques, qui se souvient avoir dû travailler dans ce qu'il appelle les « petits territoires », où les élus sont dit-il moins « éclairés ».

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 vice-présidents qui ont une personnalité, un charisme, pour être un relais du président [...].

Qu'est-ce que c'est, un « élu éclairé » ?

⁹ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Ce que j'ai toujours pas compris, c'est comment on pouvait se mettre en avant pour la chose publique, et donc derrière participer ou être en charge des collectivités concernées, sans faire le moindre effort de formation. Ça me semble tellement étonnant par les temps qui courent. On veut faire du ski nautique, on prend des leçons ! On veut faire du bateau, on passe le permis ! Quand je dis « éclairé », je dis pas intellectuellement, je dis culturellement. J'avais des élus ruraux [avant les municipales], ils avaient pas fait Polytechnique, mais vingt 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 [du département], 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. Comme un catégorisé C : dans quel cadre je travaille ? Dans quel environnement juridique ? Et c'est plus à l'usure qu'ils se forment qu'en y investissant du temps. Moi, ma principale critique, c'est ça. (DGS, communauté d'agglomération, 60 000 hab., 20 communes, 250 agents)

La critique, adressée à des élus peu diplômés et insuffisamment formés (« pas la crème de la crème »), émane d'un agent qui a poursuivi des études supérieures (il est titulaire d'une maîtrise d'administration économique et sociale, puis d'un deuxième cycle de management des organisations publiques réalisé dans une école supérieure de commerce) et qui a occupé un poste d'analyste financier dans le secteur bancaire avant d'intégrer le monde des collectivités. Par comparaison avec l'univers de spécialistes de la finance au sein duquel il évoluait, il collabore désormais avec des élus (et des agents) appartenant à une grande diversité de mondes socioprofessionnels, dont les compétences dans le champ financier sont moins développées et moins homogènes, mais vis-à-vis desquels il est pourtant placé en position subalterne. Le procès en incompétence traduit ainsi le caractère plus ou moins acceptable d'une hiérarchie formelle qui subvertit celle des diplômes et du niveau de qualification socioprofessionnelle. Que ces hiérarchies s'ajustent, en revanche, et les propos du dirigeant se muent alors en éloges individuels, comme l'indique Jean qui se remémore le « plaisir » qu'il a connu dans son poste en Ile-de-France :

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 [en comparaison avec ses postes précédents]. [...] Enfin bon, en région parisienne, mon adjoint aux finances était cadre supérieur chez Paribas, mon maire adjoint à la culture était maître de conf^e 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 !

Le procès en incompétence traduit donc le niveau d'insatisfaction face à une subordination qui, dans certains cas, subvertit un ordre socioprofessionnel. Il doit donc être rapporté aux propriétés objectives relatives (et notamment aux profils socioprofessionnels) des élus et des dirigeants dans l'espace social. Pour ceux-là, la sélectivité sociale du mandat de maire (notamment en termes de profil socioprofessionnel) s'est considérablement accrue depuis le début des années 1980, mais elle joue et augmente moins fortement dans les communes de petite taille [Koebel 2014], *a fortiori* dans des communautés où jouent fortement les certifications extrascolaires [Vignon 2010]. Pour les DGS, l'élévation du niveau de diplôme en fonction des strates démographiques est également une tendance lourde, même si elle tend à s'amenuiser avec le renouvellement générationnel¹⁰, notamment sous l'effet de règles d'accès à l'emploi de dirigeant – et en particulier l'obligation du concours – qui se sont affirmées avec temps et s'exercent plus fortement dans les collectivités de petite taille¹¹.

Si les propos sur l'incompétence sont cadrés par une asymétrie socioprofessionnelle, ils ne s'y réduisent pas. Les critiques de Jacques, rapportées ci-dessus, pointent plus encore les mauvaises dispositions des élus : ils n'ont aucune volonté de se former, ils sont peu nombreux à suivre des actions de formation (auquel il participe lui-même en tant que formateur) et, lorsqu'ils y consentent, ils n'y consacrent pas assez de temps. Or l'engagement dans l'exercice du mandat vaut selon lui acceptation à se former, à y consacrer le temps et les efforts nécessaires. Cette manière de déplorer l'absence de « dévouement », et de « bonne volonté culturelle » [Bourdieu 1979], pointe la nécessité d'un engagement objectif mais aussi subjectif dans leur mandat. Loin de n'être qu'une affaire de disponibilité, il s'agit aussi de soutenir les décisions (« être un relais du président »), de porter les projets, dans le respect des valeurs de service public (« une culture de la chose publique »). La critique de l'incompétence des élus ruraux est associée au faible soutien politique du dirigeant dans ses missions essentielles. Ce point est bien mis en relief par les propos de Charles, dirigeant d'une petite communauté rurale, lorsqu'il commente les conventions signées avec des communautés voisines, qui permettent d'éviter leur fusion.

Vue la configuration de notre territoire, qui est rural et qui a des moyens limités, on est toujours dans l'obligation de travailler avec les voisins. J'ai 10 000 habitants, 39 communes avec 40 km entre le nord et le sud. On a fait une convention avec les intercos [intercommunalités] qui nous touchent. Et c'est du bon sens. Et c'est ce que j'aime dans le rural, le bon sens. Les élus ont

¹⁰ Dans l'enquête par questionnaire qu'il réalise auprès des DGS d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 80 000 hab., Franck Bachelet [2005] souligne le resserrement des bases sociales du recrutement, ainsi que la disparition progressive des diplômés de premier et de deuxième cycle.

¹¹ La possibilité de recruter hors du vivier de la fonction publique territoriale, par voie contractuelle, n'est offerte qu'aux collectivités de plus de 80 000 hab. Les petites collectivités doivent recruter parmi les agents territoriaux et les cadres au-delà de 2 000 habitants.

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 termes de respect du droit... »

(DGS de communauté de communes, 10 000 hab., 39 communes, 50 agents)

Le stéréotype est ici bien visible : l'élus rural, assimilé au « paysan », se retrouve doté d'un authentique « bon sens » qui lui permet de s'émanciper des savoirs d'experts, ceux des juristes en particulier. Il est alors volontaire, capable d'entreprendre, d'avancer, et de s'émanciper des pesanteurs du droit. Tant d'éloges, de la part de celui qui est formellement dépositaire du respect du cadre juridique, ne laisse de surprendre. Il faut pour partie les rapporter au suivisme des élus qui, en validant ces conventions, permettent au dirigeant d'éviter la fusion et de conserver son poste, nonobstant les efforts législatifs pour faire disparaître les communautés de petite taille. Le « bon sens », ici, c'est celui que pointe le dirigeant.

L'incompétence exprime finalement un point de vue porté par le dirigeant sur sa relation de travail avec les élus. En tant que relation hiérarchique, celle-ci peut être source d'insatisfaction, en particulier lorsqu'elle subvertit les hiérarchies socioprofessionnelles, lorsqu'il faut accepter de travailler sous les ordres d'un élu faiblement diplômé ou manquant d'expérience. En tant que relation de collaboration, l'insatisfaction du dirigeant porte aussi sur le manque d'engagement et d'implication des élus, sur leurs difficultés à accepter et à endosser les décisions. Les différentes manières d'exprimer l'incompétence des élus ruraux traduisent ainsi la difficulté à exercer son rôle de dirigeant en étant placé en position subalterne. Ce dilemme est renforcé par certains traits de la configuration politico-administrative. Tout d'abord, les moyens administratifs et techniques dont dispose le dirigeant pour sécuriser (juridiquement, financièrement) l'action de la communauté sont plus limités, l'obligeant à pallier lui-même ces carences, ce qui rend plus sensible et critiquable le manque d'engagement des élus. Ensuite, les élus sont eux-mêmes pris dans de multiples espaces d'engagement, *a fortiori* dans des communautés où les membres de l'exécutif sont aussi (et même avant tout) des maires, obligeant les dirigeants à s'adapter¹². Qu'importent ces éléments, l'incompétence serait un problème culturel.

¹² Sur ces stratégies d'adaptation par les dirigeants municipaux, voir R. Le Saout (2008).

La division ambivalente du travail administratif

Le conservatisme ou le populisme du rural constituent un autre point de vue ordinaire sur les élus ruraux. La parole des dirigeants fournirait ainsi une confirmation aux thèses sur la « France périphérique »¹³, le personnel politique enregistrant les attitudes de repli et les comportements réactionnaires qui caractériseraient les habitants des territoires ruraux. Parce qu'ils homogénéisent des comportements politiques précisément très hétérogènes [Gombin 2015], parce qu'ils voisinent avec d'autres déclarations sur l'apolitisme, ces commentaires appellent une autre interprétation.

L'idée que les élus ruraux – et en particulier ceux issus des élections municipales de 2014 – seraient marqués par une culture politique populiste et réactionnaire est formulée de façon très directe par Marc, qui a dirigé pendant une mandature une communauté de petite taille.

On a une génération d'élus qui arrivent aujourd'hui, qui sont peut-être de droite, sans être réactionnaires, 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 fainéants, l'argent public est gaspillé, etc., après ça peut dériver... J'en ai quelques-uns en stock.

Qu'est-ce que ces tendances nouvelles changent concrètement ?

Là où ça peut devenir difficile, ils ont quand même le souhait 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 vingt 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 chantier-là. En 2008, j'étais [dans un autre département], 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.

(DGS, communauté d'agglomération, 60 000 hab., 20 communes, 250 agents)

¹³ Voir, par exemple, J. Lévy [2003] et C. Guilluy [2010, 2014].

Que Marc ait été limogé de son poste pour des questions statutaires joue sans nul doute un rôle important dans l'acrimonie qui se dégage de ces propos. Mais elle lui donne aussi une liberté de ton qui permet de saisir la signification de ce « populisme » des (nouveaux) élus ruraux. La critique traduit ici un conflit – qui serait un conflit de valeurs – avec les élus autour d'un ensemble de dossiers très concrets : la signature rapide d'un permis de construire, au mépris du droit de l'urbanisme ; la nécessité d'organiser une « simplification administrative », mais là encore sans respecter les règles administratives ; les conditions d'accès aux services publics ; l'irrespect des agents (la « considération de l'agent public ») lors de réorganisations menées à vive allure (« plus ou moins frénétiques »).

Si l'on suit les propos tenus ici, les remises en cause portent sur le fonctionnement (et le bon fonctionnement) de la machine administrative : son coût (« sa lourdeur »), son efficacité (« sa lenteur »), sa lisibilité et sa transparence (sa « complexité »). Mais le dirigeant les interprète comme une remise en cause personnelle, du sens qu'il donne à son métier (« je ne vends pas des aspirateurs ou des assurances vie ») et des valeurs qui sont les siennes (« les valeurs fondamentales du service public »). Ses réactions face aux critiques adressées à l'administration et à tout ce qui la symbolise (ses procédures, son coût, ses agents), et sa manière d'en déduire un conflit de valeurs, traduisent la façon dont il conçoit sa mission : représenter et défendre l'administration.

Cette mission ne va pas de soi, elle doit composer avec les intrusions permanentes des élus. L'instruction d'un permis de construire, lorsqu'ils la jugent trop lente, n'est plus seulement un problème d'urbanisme mais un problème administratif. Le redéploiement spatial d'un service public n'est pas qu'un problème d'équité, mais aussi un problème d'organisation. Quant aux débats et mesures budgétaires sur l'évolution de la masse salariale, ils cadrent (voire contrarient) grandement les possibilités d'étoffer les services ou d'en développer de nouveaux. En définitive, chaque mesure politique sectorielle, ici l'urbanisme, là les services aux personnes âgées, là encore les finances, emporte des conséquences immédiates sur le fonctionnement administratif, faisant jaillir des conflits potentiels autour de la prétention du dirigeant à pouvoir assumer seul sa charge administrative. Le caractère lancinant de ce conflit a d'ailleurs conduit le Syndicat des dirigeants territoriaux à tenter de faire inscrire dans la loi l'autorité administrative du DGS. Mais ses efforts butent sur des obstacles d'ordres juridique (le principe constitutionnel de libre administration ne reconnaît d'autorité qu'à l'exécutif) et politique

(l'opposition, par l'entremise de l'Association des maires de France, des maires et adjoints des communes de petite taille)¹⁴.

Ces conflits autour de l'autorité administrative prennent, dans le cas des dirigeants de communautés, une acuité toute particulière. En effet, ils sont confrontés aux problèmes de coordination et de concurrence entre les administrations intercommunales et communales, que le législateur désigne désormais sous le terme englobant de « bloc local ». Les mouvements administratifs incessants l'obligent, de façon chronique, à intégrer de nouvelles missions, de nouveaux agents, de nouveaux services¹⁵, à harmoniser les statuts et les grilles de rémunération d'agents aux trajectoires et aux statuts variés, à redessiner les organigrammes et les juridictions administratives, à gérer et arbitrer les conflits entre segments de l'appareil administratif, à redéfinir les procès organisationnels. Cet ouvrage essentiel assigné au dirigeant est sans cesse remis sur le métier, à chaque nouvelle prise de compétence (juridique), à chaque nouveau transfert, à chaque nouvelle mutualisation. Qu'on ne s'y trompe pas. Ce rôle d'intégrateur répond aussi à un intérêt individuel, dès lors que le nombre d'agents de l'organisation participe du prestige de la fonction. Ainsi, le cumul des fonctions de dirigeant de la communauté et de la ville centre constitue, au moment de notre enquête, une pratique qui se généralise, et un horizon professionnel particulièrement valorisant¹⁶.

Si les réactions des élus sont ici requalifiées en élus « réactionnaires », c'est parce qu'elles heurtent la légitimité que s'octroie le dirigeant d'exercer l'autorité sur l'administration. Quand bien même le président peut lui accorder une licence et un mandat [Hughes 1958] suffisamment clairs en ce sens, la division sociopolitique du travail n'est jamais acquise, et se rejoue de façon chronique, faisant resurgir ce qui apparaît comme un authentique conflit de juridiction [Abbott 1988] sur les enjeux administratifs. Dans cette perspective, deux éléments de contexte jouent un rôle important. Le renouvellement politique met en place des élus qui, parce qu'ils sont soucieux de prendre à cœur leur rôle, d'assurer leurs engagements, parce qu'ils sont socialisés à cette division du travail, sont plus enclins à venir perturber le travail du dirigeant en empiétant sur ce qu'il estime être son champ de compétences propres. En outre, la

¹⁴ *Pourquoi et comment clarifier la place et le rôle du DGS ? Rencontre professionnelle organisée par le Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales. Synthèse, Entretiens territoriaux de Strasbourg, 5 et 6 décembre 2007, CNFPT-INET* (<<https://www.inet-ets.net/wp-content/uploads/2014/10/rencontre-professionnelle-g.pdf>>).

¹⁵ Sur un plan statistique, les effectifs des EPCI et des communes n'ont cessé d'augmenter, depuis le milieu des années 1990 jusqu'à la fin des années 2000. À partir du début des années 2010, les effectifs des communes stagnent, voire baissent, tandis que ceux des EPCI continuent de croître.

¹⁶ Le mouvement de mutualisation est plus ancien, mais il est relancé, au moment de notre enquête, par un coefficient de mutualisation introduit par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM ») du 27 janvier 2014, qui doit influencer les dotations d'intercommunalité. Ce coefficient sera abandonné deux ans plus tard.

contraction budgétaire que connaissent les collectivités locales, associée à une orthodoxie qui sacralise la maîtrise des budgets de fonctionnement et de la masse salariale, rend le confinement des enjeux administratifs beaucoup plus difficilement tenable.

Conclusion

Aux yeux des DGS, les élus ruraux sont tour à tour apolitiques et conservateurs, peu compétents mais dotés de bon sens. Ces stéréotypes multiples donnent un sens aux difficultés qu'ils rencontrent dans leur collaboration avec le personnel politique. L'élus apolitique réassure une position intrinsèquement instable, dans un climat d'incertitudes sur le recrutement et de concurrence sur le marché de l'emploi ; l'élus incompetent donne sens à une collaboration où l'engagement et le soutien politique ne sont jamais définitivement acquis ; l'élus conservateur fournit une explication aux conflits nés d'une division du travail toujours ambivalente. La figure de « l'élus-Jean-Pierre-Pernaut » permet finalement de comprendre comment le dirigeant rationalise (et ménage) une relation professionnelle temporaire, instable, indéfinie, et rend finalement la vie du « couple » moins insupportable. On voudrait pour finir formuler quelques remarques conclusives.

Tout d'abord, un stéréotype n'est pas une fiction, fruit de la seule imagination. S'il possède indéniablement une dimension idéelle, il a aussi besoin d'un socle pratique. En pointant des propriétés présumées des élus ruraux presque en tous points opposées à celles attendues d'un dirigeant (compétence, capacité à avancer et mettre en mouvement), « l'élus-Jean-Pierre-Pernaut » exprime *en négatif* son appartenance et son identité professionnelles. Dans une collaboration professionnelle marquée par le flou, l'ambivalence et la conflictualité, c'est aussi une manière de réaffirmer le statut singulier de l'élus, en lui prêtant une responsabilité dans des problèmes qui, pourtant, découlent de processus très généraux (l'assèchement des ressources locales, les réformes institutionnelles incessantes, les transformations du marché de l'emploi). Interpréter le stéréotype comme un jugement exclusivement dépréciatif ne rend pas compte de cette dimension qui, au contraire, met avant la singularité et la responsabilité du politique.

Le stéréotype, ensuite, exprime moins une certitude qu'une incertitude. Il se livre de prime abord comme une opération de catégorisation définitive et englobante, qui condense une population hétérogène et diverse en une seule et simple figure. Mais il exprime aussi les formes différentes prises par une incertitude projective : sur la carrière dirigeante, sur l'évolution des ressources administratives, sur l'exercice de l'autorité administrative. Le contexte dans lequel se déroule notre enquête joue sur ce point un rôle décisif. Il est marqué par les conséquences des élections municipales qui se sont tenues un an auparavant, tant sur la carrière (décharges de

fonctions, mobilités forcées ou anticipées) que le renouvellement des élus. Il est aussi marqué par la mise en œuvre incertaine d'un nouveau train de réformes institutionnelles¹⁷. On peut supposer que ces incertitudes nombreuses donnent vigueur au stéréotype qui prend, sous ce jour, une dimension presque conjuratoire.

Quel sort réserver, pour finir, au rural dans notre réflexion ? Commençons par dire que les insatisfactions exprimées par les dirigeants au sujet de leur collaboration avec les élus ne visent pas exclusivement les élus ruraux. Ils peuvent, ailleurs, imputer les difficultés de leurs collaborations à d'autres traits du personnel politique (l'absence de *leadership*, la politisation excessive ou la multitude des engagements). Loin d'être réductible aux élus ruraux, l'indifférenciation problématique de la division du travail a même été théorisée par l'un d'entre eux, dans une perspective gestionnaire¹⁸. La singularité du rural n'est ainsi pas celle de ses élus ; elle est de favoriser ces projections stéréotypiques de la politique, et de rendre ainsi plus visibles les contradictions nombreuses dans lesquelles s'inscrit la division du travail politique [Lagroye 2003].

Bibliographie

Abbott, Andrew, 1988, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago, University of Chicago Press.

Bachelet, Franck, 2005, « Les hauts fonctionnaires intercommunaux. Sociologie et politique », *Les Annales de la recherche urbaine* 99 : 118-125. — 2006, « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux » in *Annuaire des collectivités locales, La gouvernance territoriale*. T. 26. Paris, VNRS Éditions : 99-113.

Bezes, Philippe, 2000, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique* 50 (2) : 307-332.

Biland, Émilie, 2010, « Carrières concourantes. Éléments sur la socialisation par les concours administratifs territoriaux », *Terrains et travaux* 17 (1) : 57-73. — 2011, « Les

¹⁷ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM (2014) ; loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe (2015).

¹⁸ Ce DGS d'une grande commune a cherché à catégoriser les problèmes posés aux cadres dirigeants, et les manières de les résoudre (Denys Lamarzelle, *Clarification des rôles entre élus et cadres des collectivités locales : de la zone grise à la zone en damiers*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris X, Nanterre, 1996).

transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 96 (4) : 17-37.

Bourdieu, Pierre, 1979, *La Distinction. Critique sociale du jugement*. Paris, Minuit (« Le Sens commun »).

Briquet, Jean-Louis, 1997, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*. Paris, Belin. — 2003, « La politique au village. Vote et mobilisation électorale dans la Corse rurale », in J. Lagroye, (dir.), *La politisation*. Paris, Belin : 31-45.

Cartier, Marie, Jean-Noël Retière et Yasmine Siblot (dir.), 2010, *Le salariat à statut. Genèses et cultures*. Rennes, Presses universitaires de Rennes (« Histoire du travail »).

Desage, Fabien et Jérôme Godard, 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique* 55 (4) : 633-661.

Dubar, Claude, Pierre Tripier et Valérie Boussard, 2015, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin (« collection U »).

Faure, Alain, 1991, « Les maires ruraux. De la gestion des symboles à la symbolique gestionnaire », *Politix* 15 (4) : 68-72.

Gaxie, Daniel et Patrick Lehingue, 1984, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*. Paris, Presses universitaires de France (« Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie »).

Gombin, Joël, 2015, « Le changement dans la continuité : Géographies électorales du Front national depuis 1992 », in S. Crépon, A. Dézé et N. Mayer (dir.), *Les faux-semblants du Front national. Sociologie d'un parti politique*. Paris, Presses de Sciences Po (« Académique »).

Guéranger, David, 2016, *Diriger l'intercommunalité. Enquête sur des atypiques et leurs communautés*. Paris, Berger-Levrault (« Au fil du débat »).

Guilluy, Christophe, 2010, *Fractures françaises*. Paris, François Bourin Éditeur. — 2014, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*. Paris, Flammarion (« Champs actuel »).

Hughes, E. C., 1958, *Men and their Work*, Glencoe, The Free Press.

Kesselman, Mark, 1972 (1967), *Le consensus ambigu, étude sur le gouvernement local*. Paris, Cujas (« Cahiers de l'Institut d'études politiques de l'Université des sciences sociales de Grenoble »).

Koebel, Michel, 2014, « Le profil social des maires de France », *Pouvoirs* 148 (1) : 123-138.

Lagroye, Jacques (dir.), 2003, *La politisation*. Paris, Belin (« Socio-histoires »).

- Le Bart, Christian**, 2003, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.
- Le Saout, Rémy**, 2008, « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique* 128 (4) : 757-766. — 2014, « Les nouvelles règles de la mobilité des directeurs généraux des services municipaux », in D. Demazière et P. Le Lidec (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*. Rennes, Presses universitaires de Rennes (« Res Publica ») : 191-206.
- Lévy, Jacques**, 2003, « Vote et gradient d'urbanité. L'autre surprise du 21 avril », *EspacesTemps.net* (<<https://www.espacestems.net/?s=Vote+et+gradient+d%E2%80%99urbanit%C3%A9&x=0&y=0>>).
- Mischi, Julian et Nicolas Renahy**, 2008, « Pour une sociologie politique des mondes ruraux », *Politix* 83 (3) : 9-21.
- Roubieu, Olivier**, 1994, « Le modèle du “manager”. L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix* 28 (4) : 35-48.
- Sawicki, Frédéric**, 2013, « La force du localisme », *Esprit* 397 : 43-55.
- Veyne, Paul**, 1992 (1983), *Les Grecs ont-ils cru leurs mythes ?* Paris, Le Seuil.
- Vignon, Sébastien**, 2010, « Les élus des petites communes face à la “démocratie d'expertise” intercommunale. Les “semi-professionnels” de la politique locale », in S. Barone et A. Troupel (dir.), *Battre la campagne. Elections et pouvoir municipal en milieu rural*. Paris, L'Harmattan (« Logiques politiques ») : 189-224.

Résumé en français

On s'intéresse ici aux stéréotypes sur la politique en milieu rural, en particulier à ceux tenus sur les élus ruraux par de proches collaborateurs, les Directeurs Généraux des Services. L'article montre que ces stéréotypes (incompétence, apolitisme, conservatisme) peuvent s'interpréter non comme une forme de défiance ou de mépris vis-à-vis du personnel politique, mais au contraire comme une manière de donner un sens aux difficultés nombreuses qui surgissent dans le travail avec les élus, qui sont tout à la fois recruteurs, donneurs d'ordre et collaborateurs. Les mondes politiques ruraux offrent, sous cet angle, un point de vue heuristique sur la division du travail politique.

Mots clés en français

Politique, élu rural, dirigeant, apolitisme, incompétence, conservatisme, division du travail, carrière.

Résumé en anglais

This article focuses on stereotypes about rural politics, particularly those held about rural elected officials by close collaborators, the city managers. Such stereotypes (namely incompetence, apoliticism, conservatism) should not be interpreted as a form of distrust or contempt for politicians. On the contrary, these stereotypes rationalize the numerous difficulties that arise from the manager's daily work in contact with elected representatives that are alternately recruiters, decision makers and collaborators. The rural politics offer, from that professional perspective, heuristic insights on the division of political labor at the top of local institutions.

Mots clés en anglais

Politics, rural politician, manager, apoliticism, incompetence, conservatism, division of labor, career.

David Guéranger est chercheur au LATTS (Laboratoire, Techniques, Territoires et Sociétés) et enseigne à l'Ecole des Ponts. Il étudie, avec les outils de la sociologie, les institutions locales, les réformes de décentralisation, les élus locaux, les administrations territoriales et leurs agents. Il vient de coordonner avec François-Mathieu Poupeau un dossier sur les syndicats de communes en France (*Revue Française d'Administration Publique*, 2019, à paraître), d'achever une enquête sur les systèmes d'information dans les villes (avec Alexandre Mathieu-Fritz, « Smart cities at work », *Réseaux*, vol. 37, n°218, 2019). Il participe également à une recherche collective sur la professionnalisation politique (ANR ELUAR).