L’imbrication des rôles entre élu et Directeur général des services - Céline DESMARAIS

Je souhaiterais apporter quelques éclairages sur ma conception de ces rôles et leur imbrication.
En préambule, il convient de se demander si un cadre a pour rôle de mettre en place un management par objectifs. Quand on les interroge sur leurs rôles, la plupart des cadres des collectivités territoriales expliquent qu’ils mettent en place les objectifs décidés par les élus.
Je pense plutôt que cette conception du management par objectifs est une vision occidentale de l’efficacité. François Jullien considère que la conception asiatique considère l’efficacité comme le fait de saisir les opportunités, la conception occidentale comme la projection d’un futur souhaité.
La conception occidentale a envahi nos modes de pensée jusqu’à représenter le management comme devant se dérouler par objectifs. Or la projection vers le futur n’est pas aussi précise dans les organisations publiques que ne le laisserait penser la notion d’objectif. En outre, ces objectifs ne sont qu’un outil réducteur de l’échange entre la sphère politique et la sphère administrative.
L’ensemble des travaux en management public montrent que la sphère publique se caractérise par une ambiguïté des objectifs. Les politiques tendent à maintenir une certaine ambiguïté pour ne pas froisser les parties prenantes. Une organisation publique poursuit des finalités qui peuvent être contradictoires et ambigües. En conséquence, de nombreux managers ont le sentiment de manquer d’objectif.
Mais la question des objectifs ne recouvre qu’une dimension assez limitée du travail de management : le manager est essentiellement un traducteur. Le Directeur Général a un rôle de traduction. Dans une conception classique de l’administration, le fonctionnaire devrait se
cantonner dans un rôle de courroie de transmission entre le chef de l’exécutif et l’administration.
Cependant, l’évolution des collectivités territoriales a modifié le rôle du Directeur Général pour en faire un traducteur des prescriptions de son action. En effet, l’équipe de direction est prescriptrice de son action, au même titre que les syndicats, les prestataires et fournisseurs, les usagers, les cadres et agents de la collectivité, le DG lui-même (selon ses convictions, sa formation, ses valeurs, etc.), le cabinet, ainsi que les autres élus. Chacune de ces parties prenantes a ses propres cadres d’analyse et ses attentes quant à l’action du DGS. Celui-ci consacre donc l’essentiel de son énergie à mettre en cohérence ces systèmes de prescriptions pour rendre l’action possible.
Différentes thématiques ajoutent des parties prenantes et de la complexité dans ce rôle de traducteur. En effet, la démocratie participative entraîne l’émergence de groupes de pression et
d’associations, notamment dans le cadre du développement durable, mais aussi des électeurs contribuables, des autres collectivités territoriales, ainsi que des règles et lois.
Certains considèrent que les élus ne fixent pas d’objectif par manque de temps, mais les différences de langage imposent au DGS de traduire la volonté de l’élu. Ce rôle de traduction est complexe et ingrat. Des travaux de stratégie disent que « les cadres doivent dresser les clients »,
c'est-à-dire qu’ils doivent faire en sorte que leurs attentes évoluent. Le rôle du DGS consiste à échanger avec l’ensemble des parties prenantes pour tenter d’arriver à une cohérence des points de vue suffisante pour permettre l’action.
Si le manager ne réalise pas ce rôle de traduction, cela se répercute sur les niveaux inférieurs et au final les emplois d’exécution sont enfermés dans les contradictions et l’organisation ne fonctionne pas. Par exemple, le fait de donner des consignes sans entendre les problèmes de
faisabilité génère d’importants problèmes de traduction. L’impératif donné aux collectivités territoriales consistant à faire plus avec moins de moyens exerce une pression accrue sur les administrations. Au lieu de faire semblant de croire qu’on peut indéfiniment faire plus et mieux
avec moins, le rôle du DG est par exemple de convaincre les élus qu’avec moins, il faut faire moins et d’accompagner les services dans les arbitrages que peut nécessiter cette injonction.
Le traducteur doit ainsi rester à une bonne distance de chacune des parties prenantes : il n’est ni un bon copain, ni un bon petit soldat, ni le cheval de Troie des associations, ni un militant.
Le rôle du DGS et des managers consiste à mettre en place des dispositifs qui permettent de mieux partager les représentations des parties prenantes.
En conclusion, l’interaction entre l’élu et le DGS peut être envisagée comme une traduction entre deux systèmes. Cela suppose d’avoir une bonne relation avec l’ensemble de ses parties prenantes. L’élu a moins le sentiment de l’importance de cette relation, contrairement aux DGS qui ont le sentiment de mal travailler lorsque cette relation ne fonctionne pas de manière optimale.
La relation entre le DGS et l’élu n’est pas exempte de manipulation de la part de celui qui a le moins de pouvoir. Une manipulation trop grossière génère une perte de confiance et la fin du système de traduction élu/DG. Ces stratégies de manipulation se traduisent par le management de l’impression, la pression par personne interposée, la résistance aux attentes et la notion de déviance positive.
En conclusion, les DGS sont dans une situation inconfortable. Ils sont confrontés à de nombreuses ambiguïtés et contradictions. Mais dans le même temps, la complexité croissante est une ressource qui leur octroie davantage de marges de manœuvre. En effet, la multiplicité des
contradictions ouvre autant de marges de manœuvre. Cependant, cette complexité peut se solder par des divorces fréquents et douloureux.

Les mercredis de l’INET à Paris CNFPT
Pantin, le 19 octobre 2011