



Denys LAMARZELLE  
Docteur en sciences de gestion  
Formateur en universités et en collectivités territoriales

## Mutations des collectivités territoriales : les cadres aux premières loges...

**Mots-clés :** gestion publique - gestion des collectivités territoriales - cadres

**Les cadres territoriaux doivent manager leurs équipes dans l'environnement mouvant des évolutions de la gestion locale. Ils doivent s'appuyer sur des ressources internes et externes, notamment en cultivant leurs réseaux.**

Depuis 1982 et les premières lois de décentralisation, jamais les collectivités territoriales n'ont été autant en mutation que depuis ces derniers mois. Aux premières loges, les cadres territoriaux sont dans une situation où ils ont à mettre en œuvre ces nouvelles organisations tout en jouant, plus ou moins sereinement, les amortisseurs de crise. Dans des contextes où ils doivent fédérer leurs équipes avec des moyens de plus en plus réduits, leur action est essentielle.

Plusieurs types de contraintes impactent aujourd'hui les organisations et les modes de fonctionnement des collectivités territoriales, mettant ainsi une pression forte sur les rôles et les missions des cadres territoriaux. Ces contraintes relèvent essentiellement des quatre grandes composantes suivantes :

– une composante juridique issue des projets de loi visant la clarification des compétences des collectivités, la fusion des régions, la création

des métropoles et le développement des intercommunalités ;

– une composante conjoncturelle liée au contexte de rigueur budgétaire auquel les budgets publics sont de plus en plus confrontés ;

– une composante démocratique liée à la démarche désormais reconnue visant l'expression des citoyens à travers la démocratie participative ;

une composante technique par l'introduction d'une part de nouvelles méthodes d'organisation (démarche stratégique, projet d'administration, management collaboratif, mode projet...) et, d'autre part, d'outils de TIC facilitant l'information et la communication instantanée.

De plus, si la récente loi « déontologie et droits et obligations des fonctionnaires » amène l'ensemble des acteurs publics à être particulièrement transparent en ce qui concerne l'éthique dans l'exercice de leurs responsabilités professionnelles, c'est

surtout l'encadrement qui a pour mission d'être chargé de cette « vigilance ».

On constate ainsi de plus en plus que les cadres territoriaux d'aujourd'hui (des agents de maîtrise aux directeurs généraux) sont peu ou prou confrontés à « l'effet tunnel ». C'est-à-dire qu'on leur demande d'avancer avec leurs équipes dans un environnement flou, avec une visibilité réduite, en distinguant vaguement au loin la sortie de ce

qui s'apparente à un tunnel, sortie qui a régulièrement la mauvaise tendance à se décaler dans le temps. Concrètement, ils sont dans la situation particulièrement délicate où ils doivent motiver et mobiliser leurs agents pour aller ensemble vers le même but, alors qu'eux mêmes ont souvent une vision à très court terme des objectifs qui leur sont assignés, en se sentant parfois très seuls au milieu du tunnel...

## ■ Des cadres accompagnateurs du changement dans un contexte en perpétuelle évolution

Face à ces différents enjeux et dans ce contexte particulièrement flou, le cadre territorial a fort à faire pour s'adapter et réagir afin de pouvoir continuer à exercer sa mission de service public.

### La capacité du cadre à être un animateur et un traducteur l'amène à se positionner en manager plus persuasif que directif

Pour son personnel, qui est en recherche de transparence et de communication, il joue un rôle de « pare-feu », en atténuant fortement la pression qu'il supporte et en ne transmettant à ses collaborateurs que ce qui en est nécessaire. Plus que jamais il doit expliquer, stimuler, réguler et arbitrer, en fonction des événements et des nouvelles orientations politiques des élus. Pour autant qu'il les possède, car ceux-ci sont aussi souvent dans l'incertitude la plus complète en ce qui concerne l'avenir territorial.

Cela dit, les élus apprécient ce type de management « collaboratif » mis en œuvre, car ils ont conscience que dans un environnement subissant de fortes turbulences, il serait risqué de développer un management « Push and Pull », management qui pourrait heurter et bloquer rapidement l'ensemble du personnel.

D'où le fait que représentant l'organisation territoriale et devant faire respecter les procédures, le cadre est attentif à obtenir les résultats par la coopération plutôt que par l'autoritarisme. Et s'il est amené à gérer des situations conflictuelles, il s'engage avec le maximum d'éléments fiables et concrets pour limiter l'arbitraire.

### Le cadre territorial est un des acteurs principal de la mise en œuvre du mode projet

Plus encore aujourd'hui que dans le passé, dans le contexte de mutation organisationnelle en

cours, il est amené à travailler transversalement avec d'autres hiérarchies, d'autres structures, d'autres organisations, qu'elles soient publiques ou privées. Et ceci dans des programmes souvent hétérogènes, dans lesquels la collectivité à un intérêt plus ou moins développé, et où le risque est grand d'y voir des « passagers clandestins » prendre le pouvoir si les décideurs légitimes ne sont pas présents. Souvent représentés par l'encadrement dans les comités techniques, les exécutifs locaux se retrouvent (sans forcément l'avoir voulu) à se situer en position d'acteurs décisionnaires, au confluent du local et du global.

Force est de constater que dans le contexte de bouillonnement actuel, cette démarche « projet » peut être une nouvelle donne pour des cadres en recherche de repositionnement, que ce soit de leur propre choix ou que ce soit les réorganisations internes qui les aient imposées. Cela dit, une évolution vers de tels postes ne s'improvise pas et nécessite d'une part des aptitudes certaines et, d'autre part, des compétences bien spécifiques qu'il est rare de posséder d'emblée, mais que l'on peut acquérir par des formations expertes.

Si le cadre territorial est porteur de ces nouvelles logiques de travail transversales, il sait qu'il y a encore beaucoup de freins à leur développement qui nécessite d'être particulièrement tolérant pour le flou, l'ambiguïté (et parfois même les contradictions) qu'engendre la gestion des situations multi-sectorielles. Concrètement, la cohabitation d'une logique de rigueur de l'organisation verticale classique et d'une démarche encourageant l'innovation du mode projet ne se réalise pas sans quelques grincements de dents... Inévitablement, cette évolution amène à des repositionnements et génère des « batailles aux

frontières », situations que l'encadrement se doit d'assumer, en évitant de faire trop remonter les problèmes.

Mais l'enjeu est clair : si la transversalité du mode projet est désormais acquise dans nos organisations locales, elle ne peut pour autant être la solution unique à toutes les nouvelles dynamiques d'évolution interne. Le mode projet doit cohabiter avec l'organisation verticale qui structure naturellement les collectivités. D'où, pour le manager territorial, un nouveau type de management « intégratif » à développer, qui allie vertical et transversal, local et global.

### Les cadres territoriaux sont des acteurs incontournables de la démocratie participative

Aujourd'hui, la relation au citoyen (par ailleurs usager, contribuable, client, électeur) est de plus en plus intégrée au fonctionnement des collectivités territoriales. Dans une démarche de démocratie participative, les élus ont conscience qu'ils ont à faciliter l'implication des représentants des citoyens dans une partie du processus décisionnel local. Le partenariat élu-citoyen qui en émerge est, de fait, une concession des décideurs locaux au bénéfice du citoyen. Au début des années 2000, les travaux de Claudette Brunet Lechenault, membre du Conseil économique social et environnemental, ont largement contribué au développement de cette citoyenneté active<sup>1</sup>.

La difficulté actuelle provient du fait que cette démarche citoyenne promue par tous, est loin dans la réalité d'être encore reconnue par son efficacité. Si elle comporte des points positifs, comme la compréhension par les citoyens de la gestion territoriale et l'apprentissage de cette citoyenneté nouvelle, de nombreux points négatifs sont souvent constatés et notamment :

- un objectif social peu réalisé car les jeunes et les étrangers sont les éternels absents,
- une assiduité des membres qui laisse à désirer,
- un système élitiste qui bénéficie à ceux qui sont déjà « partout » et qui savent parler en public,
- une perception d'instrumentalisation et de récupération du système par le politique.

Ces politiques participatives amènent un changement notoire aux pratiques professionnelles des cadres. Si le savoir-faire des techniciens n'est pas remis en cause, ceux-ci sont désormais amenés à reconnaître « la compétence habitant », cet habitant devenant petit à petit un interlocuteur indispensable des actions locales. Dans les faits, la mise en œuvre de la démocratie participative amène les cadres territoriaux à :

- savoir repérer les diverses compétences légitimes des uns et des autres,

- négocier les plages d'action dont ils ont la maîtrise,
- être à l'écoute des phases de réflexion,
- accepter les remises en cause en intégrant les critiques constructives.

Pour autant, et quelles que soient encore les imperfections de ces démarches participatives, les élus et les cadres ont conscience qu'il faut tout faire pour éviter qu'elles ne s'appliquent qu'à des choix mineurs et ne deviennent « l'art d'occuper des gens à des questions secondaires » en donnant l'illusion que l'on reste citoyen pour avoir pu participer à ces choix<sup>2</sup>.

### La compréhension par les cadres du système décisionnel local est indispensable à l'exercice du management territorial

C'est une des premières tâches à laquelle le cadre territorial se doit de s'atteler. Car pour pouvoir acquérir une certaine marge de manœuvre dans les « zones d'incertitude » décrites par Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>3</sup>, il doit réaliser l'analyse stratégique de sa collectivité. Ceci à travers les objectifs (officiels et latents), les ressources, les contraintes et les stratégies des acteurs locaux qui, de près ou de loin, contribuent à la décision publique locale.

Les acteurs concernés sont généralement le chef de l'exécutif, l'élus adjoint, le directeur général, voire le directeur ou le chef de service selon le positionnement du cadre et la taille de la collectivité. Le cabinet et des élus délégués peuvent aussi être parfois des acteurs « pertinents » à prendre en compte dans cette démarche.

Très concrètement, dans une période de mise en place de nouvelles compétences, de nouveaux projets et de nouveaux organigrammes, il est essentiel de bien comprendre la part de chaque acteur dans le système décisionnel. Quel est le poids de l'élus de quartier par rapport à l'élus adjoint ? Que pèse l'avis du directeur général adjoint par rapport à l'avis du directeur général, voire parfois du directeur de cabinet ? Et au final comment le chef de l'exécutif se positionne-t-il par rapport à tous ces acteurs ?

Cette analyse stratégique, réactualisée régulièrement, permet au cadre territorial de posséder un outil de pilotage précieux afin de se positionner sur bon nombre de décisions qu'il sera amené à prendre quotidiennement. C'est cette compréhension du poids de chaque acteur dans le processus décisionnel local qui lui permettra de déterminer sa propre marge de manœuvre.

<sup>1</sup> Claudette Brunet Lechenault, « La décentralisation et le citoyen », Conseil économique social et environnemental, La Documentation Française, 2000.

<sup>2</sup> Pierre Calame, « Démocratie participative et principe de gouvernance », Fondation Charles Léopold Meyer, 2006.

<sup>3</sup> Michel Crozier, Erhard Friedberg, « L'acteur et le système », Éditions du Seuil, 1977.

## Le positionnement de l' élu adjoint ayant une délégation sectorielle est une forte composante du fonctionnement de l' encadrement

Il est important que le cadre territorial sache jusqu' où « son » élu possède la confiance du Maire/Président. Car l' influence de l' élu est liée à son mode de relation au chef de l' exécutif, ce qui peut être très variable d' un élu à un autre, et relève de nombreux facteurs, certes politiques, mais aussi historiques et affectifs.

Là aussi, dans la réalité, les positionnements entre élus peuvent être parfois troubles. Car si certains élus ont des délégations stratégiques reconnues comme importantes et valorisantes, elles peuvent leur avoir été concédées par des obligations politiques. Comme par exemple, dans le cas de fusion de listes entre les deux tours d' une élection : l' élu menant la liste minoritaire de la majorité devant obtenir le poste de premier adjoint ou la délégation ô combien stratégique aux finances, le chef de l' exécutif sachant très bien que cet élu pourra se représenter contre lui aux élections suivantes...

Cette perception de la confiance qu' apporte le maire/président à son élu adjoint est fondamentale pour le cadre territorial car elle conditionne le mode de fonctionnement de son propre binôme élu/cadre. Aujourd' hui plus que jamais, le management des collectivités territoriales repose sur cette complémentarité de la mission du politique et du métier de l' agent public. La conséquence directe est qu' il existe une zone d' interférence entre politique et administration, et que « cette zone grise du partenariat politico-administratif est le cœur du moteur des politiques publiques locales » <sup>4</sup>. À l' intérieur de cette zone grise, en tenant compte de paramètres objectifs (légitimité, juridique...) et subjectifs (poids dans l' institution, relations entre élus, proximité du directeur général...), le cadre développe son mode de partenariat avec « son » élu référent. Ce

qui, dans le contexte actuel et pour des décisions relevant de situations courantes, ne peut que contribuer à assouplir les rouages administratifs locaux.

<sup>4</sup> Denys Lamarzelle, « Les relations élus-fonctionnaires territoriaux », Éditions du Papyrus, 2011.

## Le développement des TIC dans l' organisation territoriale impacte les conditions de travail du cadre

Dans les périodes actuelles en pleine réflexion et évolution organisationnelle, on ne peut passer sous silence l' impact, certes technique, du développement exponentiel des TIC, des réseaux sociaux, des forums, blogs et autres moyens de communication instantanée. Car le quotidien des cadres (mais aussi des élus) intègre aujourd' hui une part non négligeable de leur activité consacrée au traitement et à la réponse à de multiples sollicitations, celles-ci étant plus ou moins cohérentes, plus ou moins sérieuses, plus ou moins urgentes.

La relation du citoyen à l' élu en est modifiée, dans la mesure où l' élu peut recevoir à tout moment sur son téléphone mobile un mail ou une photo provenant d' un citoyen présentant un dysfonctionnement, document qui sera transféré aussitôt « pour action » au cadre en charge du secteur concerné.

Dans cet exemple finalement assez courant, on voit bien que le système décisionnel local est réellement impacté, car ce qui aurait été traité précédemment par courrier, avec un temps de réflexion et de concertation nécessaire, peut être désormais décidé dans l' urgence, en court-circuitant toute la chaîne décisionnelle interne.

En fait, ayant été souvent porteur de ces démarches action/réaction, le cadre territorial peut se faire prendre lui-même à son propre jeu. Pour ne pas servir de « fusible » dans les situations douteuses, l' expérience a démontré qu' il est beaucoup plus confortable pour lui de se replier vers la ligne hiérarchique dès qu' il a le moindre doute.

## Des managers aux ressources et aux appuis rares...

Dans un tel contexte, si les cadres territoriaux sont amenés aujourd' hui à développer de nouvelles compétences de management, ils doivent aussi se préoccuper de s' assurer de soutiens potentiels utiles. Or, ils ont rarement été préparés à développer une culture réseau "métier". C' est souvent quand ils ont besoin d' un support, d' un conseil, d' une expertise, voire même d' un soutien

lors d' un conflit, qu' ils découvrent leur relative solitude et leur fragilité.

Si le cadre a une marge de manœuvre dans l' exercice de son métier d' une part, et est impliqué souvent dans le processus décisionnel de sa collectivité d' autre part, il a « carte blanche », mais « sans vagues ». S' il y a un problème un jour, on peut lui faire comprendre qu' il fait peut-être partie

du problème... D'où l'importance pour lui de développer ses ressources et ses appuis.

Dans un monde où les réseaux sont de plus en plus reconnus comme des éléments de pouvoir, avoir des sources fiables, rapides et diversifiées d'information, d'expertise et de conseil est un atout important. Là où le cadre du privé est formé et aguerri, le cadre du secteur public est sur la réserve, voire même sur la défiance, alors qu'il bénéficie pourtant d'un environnement relationnel riche et diversifié. Pour peu qu'il franchisse le pas, la constitution d'un réseau personnel actif et performant peut se révéler simple à réaliser.

### L'encadrement interne

L'encadrement de la collectivité peut constituer un réseau relativement facile à mobiliser, même s'il est normal que certains agents soient parfois amenés à être en concurrence pour des mobilités et des promotions internes, voire des mutations externes. Pour autant, l'intelligence collective doit amener à dépasser ces rivalités provisoires pour créer des dynamiques positives qui permettent alors de constituer un maillage précieux couvrant l'ensemble des services locaux.

Naturellement, les formations « intras » développent cette cohésion entre cadres. Mais les commissions, les groupes de travail transversaux, les projets internes et externes, et bien sûr l'amicale du personnel, sont autant de moyens pour développer une cohésion à privilégier.

Outre l'effet « bouée de secours » que ses collègues peuvent lui apporter, dans des périodes où il est plus courant d'être sur la réserve et sur la défensive, rechercher le dialogue à travers la compréhension de l'action des autres cadres ne peut que développer une « culture cadre » enrichissante. Cette transversalité l'amènera à être porteur de la vision globale de l'action de sa collectivité, et à être perçu par l'ensemble des acteurs locaux comme un interlocuteur ouvert et responsable.

### Les syndicats de la FPT

Il faut le rappeler : les organisations syndicales sont les représentants de l'ensemble des agents territoriaux, qu'ils soient de catégorie C, B ou A. Pourtant, très souvent, les cadres n'ont pas l'habitude de côtoyer les représentants syndicaux de leur collectivité, hormis parfois dans les instances représentatives du personnel où ils peuvent être des deux côtés de la table, en tant que représentant du personnel ou comme représentant de l'employeur.

Si les représentants du personnel des catégories de cadres sont là pour étudier les dossiers du

Comité technique, du CHSCT ou des CAP, ils sont aussi là pour conseiller, accompagner et défendre tout agent en difficulté, notamment lors des conflits avec l'institution. Que ce soit dans une logique d'information, de prévention, ou de protection, il est tout autant normal qu'utile pour un cadre territorial de connaître et d'entretenir des relations de bonne intelligence avec « ses » représentants syndicaux.

### Les associations de cadres territoriaux

Au fil du temps, diverses associations de cadres (généralistes ou thématiques) ont acquis une certaine « représentativité » dans les consultations du ministère de la fonction publique et de la DGCL, du Centre national de la fonction publique territoriale et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Et ceci en ce qui concerne la défense du statut et des métiers, car à travers leurs actions elles véhiculent un réel sentiment d'appartenance à la FPT et au service public plus globalement.

Pour pouvoir bénéficier d'expertise et de conseils, il ne peut être que positif pour un cadre territorial de s'inscrire dans au moins un réseau associatif de cadres territoriaux correspondant le mieux à son activité ou (et) à ses attentes.

Concrètement, la possibilité de se comparer à d'autres collègues de différentes collectivités est un atout pour étayer des recherches, des propositions, des choix techniques. Outre les conseils possibles et directs de cadres à cadres, certaines de ses associations permettent de débattre de sujets plus ou moins sensibles autour de blogs et de forums de discussion. Enfin l'effet « bourse de l'emploi » lors de colloques et de congrès divers, peut être parfois très utile...

### Le CNFPT

Établissement public unique, paritaire et déconcentré, le Centre national de la Fonction Publique Territoriale est en charge du domaine de la formation et de la professionnalisation des agents de la fonction publique territoriale et organise certains concours. Instance supérieure de la FPT (au même titre que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale), il est le creuset de la culture territoriale dans la mesure où il voit passer un jour où l'autre la quasi-totalité de l'ensemble des agents territoriaux.

Organisme de référence qui permet à tout agent de se maintenir à niveau par rapport à l'évolution des techniques et des métiers, il est aussi un formidable acteur qui permet de développer

entre cadres des réseaux professionnels solides. Pour autant que ces cadres fassent preuve d'une certaine ouverture d'esprit et d'une volonté de communication.

Car si on le souhaite, durant les périodes de formation, il est facile de constituer un carnet d'adresses de collègues qui peuvent être sollicités le moment venu, tout à fait naturellement et sans que cela ne paraisse incongru. Ce carnet d'adresses peut aussi s'enrichir de contacts de formateurs qui sont, par définition, qualifiés dans leur domaine d'intervention.

### Les consultants

Avoir à sa disposition les coordonnées de consultants spécialisés reconnus est de nos jours précieux, car force est de constater que la parole de tel expert de tel cabinet pèse parfois lourd auprès de sa hiérarchie et de ses élus. Chacun sait que si un œil extérieur est toujours utile, « nul n'est prophète en son pays »... Que ce soit à l'occasion de formations, d'audits, ou bien encore de forums et de salons, il est couramment amené à rencontrer, côtoyer, collaborer avec des consultants externes.

S'il a parfois des réactions de méfiance vis-à-vis de certains de ces professionnels, il sait cependant que d'autres ne sont pas là par hasard, notamment ceux qui maîtrisent complètement le domaine de compétence dans lequel ils sont spécialisés. Il a donc tout intérêt à rester en relation avec certains de ces experts confirmés, car l'expérience a démontré qu'ils n'hésitent pas par la suite à répondre à des sollicitations ponctuelles, sans forcément de rémunération à la clé.

\* \* \*

Il est clair que les mois et sans doute les semestres prochains continueront à voir les collectivités territoriales confrontées à de multiples réformes internes impactant les missions, les organisations, les organigrammes, et au final les agents. Face à de tels enjeux incontournables, les cadres auront fort à faire pour mener leurs programmes et leurs actions. Car si l'ambition légitime affichée est l'amélioration du service public local, l'adéquation objectifs/moyens ne coule pas forcément de source. Comment faire quand il y a d'un côté la volonté de maintien d'un niveau de service rendu et de l'autre moins de personnel et moins de budget ?

Dérive fréquente : il n'est pas rare aujourd'hui que certains passent plus de temps à remplir des tableaux de chiffres (devenus « indispensables » pour évaluer, comparer, mesurer...) que pour

réaliser concrètement leur rôle et leur mission. Le malaise est bien là : l'effet « tunnel » peut avoir des répercussions importantes et dramatiques en matière de risques psycho-socio pour des cadres confrontés à un « management par la performance » qui les éloigne de plus en plus de leur vision du service public et de l'intérêt général.

L'exemple de la grande réforme de l'administration du début des années 1990 reste une référence de ce qu'il est possible de faire en la matière. Le « renouveau du service public » misait sur la confiance dans la capacité à évoluer des agents soudés autour de l'encadrement. Ceci en impliquant les équipes dans des logiques de projets de service et de projets d'administration, pour traduire dans les structures les missions et les objectifs autour (entre autres) de centres de responsabilité, avec une focalisation sur le citoyen-usager.

Cette réforme valorisait la dimension humaine dans la logique autonomie/responsabilité. Le postulat éthique était clair : des agents à qui l'on fait confiance auront plus d'idées, innoveront plus facilement, et au final produiront de meilleurs résultats qui amélioreront la qualité du service public.

« Comment promouvoir de véritables démarches incitant à la compréhension du sens des réformes, tout en restant efficaces sur le terrain ? Comment gérer les femmes et les hommes tout en faisant confiance à leur capacité créative ? Comment donner du sens dans un contexte de contraintes et de restrictions ? ». À partir de ces questions clés, Annie Bartoli et Sylvie Trosa ont coordonné en 2016 des travaux au sein des trois fonctions publiques qui conduisent à une nouvelle approche du rôle de manageur public<sup>5</sup>.

Certes, il faudra encore du temps pour clarifier les contours et les compétences des différents niveaux de responsabilité des collectivités territoriales et de leurs impacts sur les services de l'État. Pour autant, un modèle basé sur ce couple autonomie/responsabilité permettrait de définir et de mettre en œuvre un modèle vertueux de la performance publique.

Car plus que jamais, les agents publics locaux, et notamment les cadres territoriaux, sont porteurs des valeurs du service public déclinées par le « Réseau des écoles de service public » en juillet 2012. La référence aux valeurs de service que sont l'adaptabilité, l'efficacité, la qualité et la réactivité doit permettre de mettre en place un management responsable et équilibré, respectant et valorisant l'humain. ■

<sup>5</sup> Annie Bartoli, Sylvie Trosa, coordination de « Les paradoxes du management par le sens », Éditions Presses de l'EHESP, 2016.