



Éthique publique

Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale

vol. 20, n° 1 | 2018

Conditions éthiques de l'interface politico-administrative en régime démocratique

L'impact des dispositifs juridiques sur les représentations de la politisation : le cas du *spoil system* à la française

Céline Desmarais, Pauline de Becdelievre, David Giauque et Francois Grima



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/3523>

DOI : 10.4000/ethiquepublique.3523

ISSN : 1929-7017

Éditeur

Éditions Nota bene

Ce document vous est offert par Bibliothèque cantonale et universitaire Lausanne



UNIL | Université de Lausanne

Référence électronique

Céline Desmarais, Pauline de Becdelievre, David Giauque et Francois Grima , « L'impact des dispositifs juridiques sur les représentations de la politisation : le cas du *spoil system* à la française », *Éthique publique* [En ligne], vol. 20, n° 1 | 2018, mis en ligne le 13 juillet 2018, consulté le 20 août 2018. URL : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/3523> ; DOI : 10.4000/ethiquepublique.3523

Ce document a été généré automatiquement le 20 août 2018.

Tous droits réservés

L'impact des dispositifs juridiques sur les représentations de la politisation : le cas du *spoil system* à la française

Céline Desmarais, Pauline de Becdelievre, David Giauque et Francois Grima

- 1 La tension entre une expertise neutre et la capacité à répondre aux demandes des politiques est au cœur de la relation d'emploi de la haute fonction publique (Hustedt et Houleberg Salomonsen, 2014). En conséquence, tous les systèmes politiques ont un niveau de politisation considéré comme acceptable qui se traduit par un consentement quant au contrôle de certains postes par l'autorité politique (Peters et Pierre, 2004).
- 2 Guy Peters et Jon Pierre définissent la politisation comme *the substitution of political criteria for merit based criteria in the selection, retention, promotion, rewards and disciplining of members of the public service* (2004 : 2). La littérature distingue cependant la **politisation formelle** qui reprend la définition de Peters et Pierre et renvoie au fait que les règles aménagent la possibilité de gérer spécifiquement certains fonctionnaires et la **politisation fonctionnelle** qui correspond à la prise en compte des questions politiques dans les décisions prises par la fonction publique (Cameron, 2010).
- 3 Cette distinction suppose que le lien entre les dispositifs formels permettant le contrôle politique des hauts fonctionnaires et l'appropriation par ceux-ci d'un rôle dans la conception des politiques n'est pas automatique. La recherche met en effet l'accent sur un ensemble de facteurs personnels, organisationnels, culturels et contextuels, qui influencent l'engagement des fonctionnaires dans les différentes phases de la conception des politiques (Demir et Reddick, 2012).
- 4 Notre article se propose ainsi d'analyser l'impact d'un dispositif juridique formel permettant la révocation de hauts fonctionnaires territoriaux pour raisons politiques dans la manière dont ces derniers se représentent leur rôle dans la conception des politiques.

- 5 Pour cela, nous avons analysé durant six mois à un an la situation de fonctionnaires territoriaux français soumis au *spoil system* à la suite des élections de 2014. Nos résultats montrent que l'activation du dispositif juridique de politisation formelle fonctionne comme un rappel de la politisation fonctionnelle, obligeant les personnes concernées par ce dispositif à se positionner différemment au regard de la place de la politique dans leur rôle professionnel.
- 6 Nous présentons ci-après quelques éléments théoriques sur la politisation dans l'administration, avant de développer les caractéristiques de la fonction publique territoriale française au regard de la politisation. Nous présentons ensuite la méthode empirique déployée dans ce contexte puis les principaux résultats, avant de discuter ces résultats.

De la politisation formelle à la politisation fonctionnelle

- 7 La politisation formelle inscrit les règles de recrutement et de gestion des hauts fonctionnaires publics dans un cadre ayant généralement pour objectif de garantir la prise en compte des questions politiques par les fonctionnaires (Peters et Pierre, 2004).
- 8 En effet, si les États modernes ont construit un modèle de service qui est soustrait aux formes directes de contrôle partisan (Peters et Pierre, 2004), l'importance des critères politiques demeure essentielle dans l'administration des services publics. Une préoccupation constante des politiques est ainsi d'assurer la prise en compte des politiques publiques et des résultats électoraux dans le fonctionnement des services publics (*responsive competence of civil servants*).
- 9 Ainsi, la politisation formelle peut être interprétée comme s'inscrivant dans le cadre de la théorie de l'agence. Une relation d'agence est une relation dans laquelle le principal (le politique) délègue une mission et une prise de décision à l'agent (le haut fonctionnaire). Les incitations (rémunérations, carrière, sanctions...) font partie de l'arsenal dont dispose le principal pour limiter les problèmes de contrôle de comportement de l'agent (Holmstrom et Milgrom, 1994). Ainsi la politisation formelle est envisagée comme un système d'incitations positives et négatives pour amener les agents à s'inscrire dans une politisation fonctionnelle. Cette première approche suppose ainsi un lien de causalité entre politisation formelle et politisation fonctionnelle.
- 10 Les liens entre politisation formelle et politisation fonctionnelle peuvent cependant être appréhendés dans une perspective théorique différente, portée par le cadre théorique du néo-institutionnalisme. En effet, la politisation prend des visages et adopte des caractéristiques diversifiées selon le contexte. Le néo-institutionnalisme insiste sur l'encastrement culturel, cognitif et institutionnel des organisations comme facteur explicatif essentiel de leur fonctionnement (Powell et DiMaggio, 2012). Cette approche met ainsi l'accent sur les systèmes de contraintes, notamment symboliques, qui pèsent sur l'action et la réussite des organisations, indépendamment des dimensions purement économiques de leur efficacité. Cela amène à prêter une attention accrue aux dimensions informelles qui peuvent, au même titre que les systèmes d'incitation et les dimensions formelles en général, favoriser la politisation fonctionnelle. L'importance des dimensions informelles a ainsi été récemment soulignée dans les analyses de la relation politico-

administrative réalisée à l'aide du concept de marchés bureaucratiques (*public service bargains* ou PSB) (Elston, 2017).

Les marchés bureaucratiques, entre formel et informel

- 11 Le concept de marché bureaucratique, *namely the issues, fundamental to any public management system of what kind of skills and competencies are required from public servants, how public servants are to be rewarded and what kind of responsibility or political stance is expected of them* (Lodge et Hood, 2012), permet d'analyser les enjeux et les caractéristiques des compromis réalisés entre politique et administration dans un contexte institutionnel donné. Il permet également de décrire l'influence des traditions politico-administratives sur la situation des fonctionnaires (Hondegheem et Van Dorpe, 2013). Cet outil analyse le marché entre haute fonction publique et autorité politique à travers les trois dimensions mentionnées dans sa définition (Hood et Lodge, 2006) : les compétences attendues des hauts fonctionnaires (ce qui inclut une réflexion sur la nature managériale ou politique de leur action), les rétributions (types de rémunération et de carrière, règles du jeu et récompenses non pécuniaires comme la sécurité de l'emploi ou le prestige), la loyauté et la responsabilité (qui permet de comprendre la nature de la relation de dépendance unissant le haut fonctionnaire et l'autorité politique).
- 12 Si l'analyse des marchés bureaucratiques s'appuie sur les spécificités juridiques et institutionnelles de chaque système, les dimensions tacites sont fondamentales. Selon Heidi Houleberg Salomonsen et Tim Knudsen (2011), l'aspect informel est toujours très important. Cela se retrouve dans la définition du marché bureaucratique par Christopher Hood (2001) *comme un marché « réel ou imaginé »*.
- 13 Cette dimension informelle est d'autant plus importante que le PSB n'est pas uniquement un accord entre deux parties (Elston, 2017). Il reflète des normes sociales qui dépassent les simples parties en présence et dépendent des attentes et des représentations des citoyens, des médias et des institutions, s'inscrivant ainsi pleinement dans une approche néo-institutionnaliste. Ainsi, les aspects formels sont insuffisants à décrire la réalité de la relation politico-administrative. Pourtant, Thomas Elston (2017) a relevé le peu d'intérêt de la littérature pour les aspects tacites des marchés bureaucratiques. Les travaux sont souvent focalisés sur les dimensions juridiques et omettent de prendre en compte le décalage existant entre les règles formelles et les pratiques.
- 14 On trouve cependant dans la littérature de nombreux exemples qui mettent en lumière le gap entre les marchés formels et les marchés tacites. Per Lægneid (2000) a ainsi montré que les codes de comportements implicites demeuraient importants bien que de nombreux gouvernements aient développé des processus de contractualisation formalisés. Par ailleurs, la rhétorique présente dans les textes de réforme n'est pas nécessairement présente dans les attentes concrètes vis-à-vis de la haute fonction publique (Hood et Lodge, 2006). Il existe notamment un gap entre les affirmations hyper-managerialistes et les marchés réellement mis en œuvre, y compris dans les pays les plus avancés sur la voie du *New Public Management* (NPM). Frits Van der Meer, Caspar Van den Berg et Gerrit Dijkstra (2013) montrent, quant à eux, que la dimension juridique des marchés bureaucratiques est de plus en plus indépendante des valeurs qui régissent ces mêmes marchés. Ils observent une évolution vers des marchés managériaux du point de vue juridique et un mouvement inverse du point de vue des valeurs. Peter Aucoin (2012) a montré que si l'impartialité des hauts fonctionnaires était la règle officielle, il existe une

attente tacite très forte selon laquelle ils ne doivent pas se contenter d'expliquer les politiques mais également exprimer leur adhésion. Elston (2017) a plus spécifiquement analysé le non-alignement entre dimensions tacites et explicites dans le cadre des conséquences sur les marchés bureaucratiques (*United Kingdom's "Next Steps" agentification program de 1988-1997*). Son travail interroge les causes de ce découplage et ses manifestations. Il ouvre ainsi une avenue de recherche sur la dimension tacite des marchés bureaucratiques.

- 15 Ces travaux illustrent ainsi l'ampleur du découplage pouvant exister entre politisation formelle et politisation informelle.

Le découplage entre politisation formelle et politisation informelle

- 16 En effet, les incitations (politisation formelle) ne suffisent pas à expliquer le développement d'une politisation fonctionnelle. Dans un cadre juridique donné (même système de politisation formelle), d'autres facteurs peuvent influencer la politisation fonctionnelle.
- 17 Il peut s'agir d'éléments contextuels. Ainsi, la nature de l'activité d'une unité peut aussi influencer sur le degré de politisation fonctionnelle qui y règne (Jacobsen, 2006). Des unités consommant des budgets élevés (Dunleavy, 1991) ou des activités représentant un intérêt élevé pour le public (Peters, 2002) pourront ainsi faire l'objet d'une politisation accrue. Par ailleurs, le manque de ressources (Demir et Reddick, 2012) est une dimension qui favorise la politisation fonctionnelle. Celle-ci est également favorisée par une évolution sociale et démographique rapide (Demir et Reddick, 2012). Dans les environnements stables, l'ajustement entre sphère administrative et sphère politique peut être stabilisé et formalisé, dans les environnements instables, cela nécessite des ajustements constants et de l'informel (Jacobsen, 2006). Le contexte politique joue également un rôle important : on observe ainsi une politisation des États qui manquent de légitimité (McLoughlin, 2015). En outre, les tensions et luttes politiques créent des conseils qui sont hétérogènes, avec en conséquence des besoins d'ajustements fréquents entre sphère politique et sphère administrative (Jacobsen, 2006), ce qui favorise là encore la politisation fonctionnelle.
- 18 Au-delà de ces dimensions contextuelles, il existe des dimensions personnelles et interpersonnelles qui affectent la politisation fonctionnelle. La littérature aborde peu ces dimensions et met essentiellement l'accent sur l'impact du parcours des élus (Demir et Reddick, 2012).
- 19 Le lien entre la politisation formelle et la politisation fonctionnelle n'est pas automatique et dépend de facteurs environnementaux et personnels multiples. C'est pourquoi cet article ambitionne d'analyser le lien existant **entre la présence d'un dispositif formel de politisation et la prise en compte de dimensions politiques dans l'exercice des rôles de managers publics**. Pour cela, nous avons réalisé une recherche concernant de hauts fonctionnaires territoriaux français soumis au *spoils system*. L'objectif de cette recherche est d'observer des situations de rupture dans la relation entre élus et hauts fonctionnaires, à la suite d'élections municipales, afin de comprendre comment fluctuent les représentations de la politisation fonctionnelle dans un système institutionnel donné.

La politisation dans la fonction territoriale française

20 Le système institutionnel public français est divisé en trois fonctions publiques : la fonction publique d'État (fonctions centrales et régaliennes, y compris régionalisées), la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale. La fonction publique territoriale regroupe les 18 régions, 101 départements, 35 416 communes et les établissements publics rattachés (avec notamment les 9 711 établissements publics de coopération intercommunale)¹. Ces collectivités territoriales possèdent des compétences larges et variées : urbanisme, économie, éducation, social, médico-social, voirie, espaces verts, petite enfance, culture, etc. En 2015, elles employaient 1 889 310 personnes sur les 5 450 619 collaborateurs de la fonction publique française. Les fonctionnaires y sont régis par un statut issu de la loi du 24 janvier 1984, et partiellement modifié depuis.

a. Les dimensions formelles de la politisation

21 Les hauts fonctionnaires territoriaux français s'inscrivent dans un système appelé **détachement sur « emplois fonctionnels »**, qui concerne les directeurs généraux et les directeurs généraux adjoints dans les départements, les régions, les villes de plus de 2 000 habitants et les établissements intercommunaux de plus de 10 000 habitants. En 2010, 2 060 « emplois fonctionnels » étaient comptabilisés en France².

22 Le système juridique français octroie un pouvoir très important au chef de l'exécutif : sa signature est nécessaire pour recruter dans l'administration, valider les délibérations, autoriser les dépenses, etc. Ainsi, le titulaire d'un emploi fonctionnel est nommé par l'autorité élue et peut être révoqué à la suite d'élections, dans le cadre d'une procédure appelée *la fin de détachement*. C'est la plupart du temps un fonctionnaire détaché sur cet emploi. Il conserve les rémunérations et les avantages liés à son emploi d'origine et peut également bénéficier d'un véhicule de fonction, d'un logement de fonction ainsi que d'une prime de responsabilité; l'ensemble de ces avantages pouvant plus que doubler son appointement de base. Selon les textes juridiques, les dirigeant(e)s territoriaux-ales (désormais DT) sont chargés de « diriger les services et d'en coordonner l'organisation ». Cette disposition met ainsi essentiellement l'accent sur leur rôle managérial.

23 Fin de détachement : l'élu peut décider d'une fin de détachement de manière discrétionnaire (la jurisprudence admet le motif de perte de confiance), mais il doit attendre au moins six mois après la nomination du nouveau DT ou après les élections municipales. Cette possibilité est ouverte même lorsqu'il est réélu. La fin de détachement est la situation dans laquelle se sont trouvés les dirigeants territoriaux de notre échantillon. En fin de détachement, le fonctionnaire retrouve son grade initial. Il perçoit sa rémunération de base et peut conserver un poste dans la collectivité ou réaliser des missions dans d'autres collectivités. En revanche, il perd sa fonction de direction ainsi que les indemnités et les avantages en nature afférents.

24 Ce marché bureaucratique formel est caractérisé par l'hybridation. Il tente de concilier la liberté d'administration des collectivités avec les garanties d'emploi des fonctionnaires de direction. En effet, traditionnellement en France, la haute fonction publique estime défendre le long terme et l'intérêt général, à l'encontre d'une classe politique sensément occupée par des intérêts particuliers et de court terme, ce qui justifie une relation d'emploi pérenne (Rouban, 2009).

b. Le marché bureaucratique tacite issu de constats empiriques

- 25 Les institutions de gestion de la fonction publique territoriale et les associations professionnelles défendent historiquement une vision non partisane du rôle des hauts fonctionnaires (Biland, 2011). Cela s'est traduit par l'imitation du positionnement de la fonction publique d'État (devoir de réserve, distance vis-à-vis des élus, autonomie de gestion) afin d'en revendiquer les prérogatives (avantages financiers et statutaires mais aussi prestige). Cependant, parallèlement, il existe une tendance qui suppose une inscription forte de la direction des collectivités locales françaises dans des enjeux politiques. L'emploi public local est considéré comme « un îlot de politisation » (Chevallier, 2015). Les commentateurs de la vie politique locale notent un accroissement de cette politisation. Ainsi, l'usage de la décharge de fonction à la suite d'élections se banalise, même sans alternance, et même parfois sans changement d'équipe politique (Le Saout, 2011).
- 26 Les analyses supposent une dépendance croissante des DT vis-à-vis du chef de l'exécutif. Dès les années quatre-vingt, les dirigeants territoriaux revendiquaient d'investir le domaine de conception des politiques, mais sans s'inscrire dans une logique partisane (Dion, 1986). Dans les années quatre-vingt-dix, Olivier Roubieu (1999) observait une professionnalisation de ces DT qui intervenaient davantage dans l'élaboration des politiques et se sentaient souvent concernés par le maintien en place de l' élu dont ils dépendent. Ce constat est confirmé par la recherche empirique de Laurence Durat (2012) qui a observé l'importance du rapport au politique pour les dirigeants territoriaux. La politisation de la haute fonction publique territoriale est manifestée de manière tangible par l'augmentation de cabinets de recrutements spécialisés dans l'encadrement local, qui se répartissent le marché selon une bipartition entre collectivités de droite et collectivités de gauche.
- 27 Ainsi, l'allégeance de la haute fonction publique territoriale au politique, postulée par le statut, semble se réaliser progressivement. Cela correspond-il aux représentations des intéressés ? C'est à cette question que nous répondons grâce à la partie empirique de cette recherche.

Méthodologie

- 28 Nous avons réalisé une recherche qualitative auprès de dirigeants territoriaux privés de leur fonction de direction à la suite des élections municipales de mars 2014.
- 29 Nous avons interrogé 26 directrices et directeurs généraux (DG) et directrices et directeurs généraux adjoints (DGA) de collectivités territoriales ayant été démis de leur fonction à la suite des élections municipales des 23 et 30 mars 2014, et qui occupaient des emplois fonctionnels. Nous les avons contactés par l'intermédiaire du Syndicat national des directeurs généraux de collectivités territoriales (SNDGCT) auquel ils s'étaient adressés pour demander conseil sur leur situation professionnelle. Les verbatim sont présentés dans l'article ci-dessous avec leurs initiales.
- 30 L'échantillon de 26 DT comprend 12 femmes et 14 hommes, qui présentent des parcours diversifiés : ils ont débuté leur carrière dans des métiers variés (ressources humaines, finances, gestion de différents services, sport, animation, etc.) quelques-uns d'entre eux

ont progressé dans la hiérarchie dans la même collectivité. La majorité de ces personnes (18) ont fait des études de niveau master (dont 5 l'ont obtenu en formation continue), travaillent dans des collectivités de nature différente (communes pour 18 d'entre elles, communautés de communes pour 6 d'entre elles et échelon départemental pour 2 d'entre elles) et de taille diverse (de 10 000 habitants à 800 000 habitants) et avec des élus de toutes tendances politiques.

- 31 Nous avons effectué le questionnaire en deux temps : le premier temps (n=26) se situait dans la période de six mois suivant les élections et le second temps (n=25) un an après. Les 51 entretiens ainsi obtenus ont été enregistrés et retranscrits intégralement. Ils ont duré entre une et deux heures pour le premier entretien, puis entre 15 minutes et une heure pour le second entretien.
- 32 Le guide d'entretien était très ouvert et portait sur les éléments suivants : présentation de la carrière de la personne interviewée, puis de son dernier poste (celui ayant fait l'objet de la rupture). Présentation détaillée des événements ayant conduit à la rupture, circonstances de cette rupture et conséquences personnelles pour la personne interrogée. Analyse de sa situation actuelle et de sa relation au politique avant et après la rupture.
- 33 Nous avons réalisé une analyse en trois temps :
- T1 : Antérieur à la crise, analyse du PSB perçu par la personne
 - T2 : Circonstances et conséquences de la rupture
 - T3 : Relecture du PSB postérieure à la crise ?
- 34 Pour analyser notre corpus d'entretien, nous avons choisi d'utiliser le logiciel QSR Nvivo 10, en utilisant la méthode d'analyse de contenu.
- 35 Les principaux codages réalisés ont été les suivants :
- Analyse du contexte (T1) : situation financière, politique et sociale de la collectivité.
 - Analyse des conditions de la décharge de fonction (T2) : contexte, causes alléguées, causes sous-jacentes, type d'annonce de la décharge, réactions émotionnelles à chaud.
 - Conséquences de la décharge de fonction (T2) : situation professionnelle, familiale et matérielle, sentiment d'injustice et émotions.
 - Conséquences de la décharge de fonction (T3) : situation professionnelle/perspectives professionnelles, sentiment d'injustice et émotions.
 - Comparaison des représentations du marché bureaucratique entre T1 et T3 selon les dimensions suivantes : Loyauté/Responsabilité/Compétences/Rétributions.

Une évolution des représentations de la politisation fonctionnelle par les dirigeantes et dirigeants territoriaux

- 36 Cette analyse montre que les dirigeants territoriaux interrogés possèdent des représentations diverses de la politisation de leur fonction et que celles-ci évoluent dans le temps.

Avant les problèmes ayant conduit à la fin de détachement (T1)

- 37 Nous avons analysé la manière dont les dirigeants territoriaux décrivaient leurs fonctions, dans les années antérieures à l'élection qui a conduit à leur révocation.

Tableau 1 : Représentation des enjeux politiques de leur activité par les dirigeants territoriaux

Enjeux politiques (selon le nombre de citations concernant une contribution à l'action politique de la collectivité dans chaque entretien)	
Autonomie affichée vis-à-vis des enjeux politiques (aucune citation)	11
Dépendance modérée vis-à-vis des enjeux politiques (1 à 5 citations)	11
Fort engagement vis-à-vis des enjeux politiques (6 à 20 citations)	4
TOTAL	26

- 38 Une petite moitié des dirigeants territoriaux de notre échantillon estiment leur rôle comme étant déconnecté des politiques.

Notre rôle c'est d'être complètement neutre. On a une obligation de par la loi d'être en totale neutralité. Que ce soit une équipe de droite ou de gauche, on est là pour servir l'équipe [...]. Nous, on est là pour conseiller, pour donner des avis, pour présenter les différents scénarii pour, voilà, des projets, mais pas de décisions. (TA)
Moi j'étais vraiment une administrative et je ne voulais pas m'impliquer dans les décisions. [...] en étant quelqu'un de « réglo », qui justement ne s'était jamais mise en avant sur le volet politique. (CB)

J'ai dit à mon élu, je ne l'ai pas fait pour vous, je l'ai fait pour la ville. (TG)

- 39 Majoritairement les dirigeants de cette catégorie se rattachent à la conception traditionnelle de la haute fonction publique française, comme un serviteur de l'État neutre et qui s'appuie avant tout sur son expertise.

- 40 Une autre minorité affiche une dépendance modérée vis-à-vis des enjeux politiques. Le DT se voit comme un partenaire de l'élu. Il se décrit comme un super chef de projets qui sait gérer des systèmes complexes qui mettent en jeu des dimensions techniques, sociales, démographiques, financières, tout en tenant compte de l'état de l'opinion publique et des enjeux électoraux.

J'ai pris beaucoup d'initiatives... souvent pour parer les décisions du maire. (AG)

L'élu décide de construire quelque chose, on... voilà on conçoit le projet avec eux.

(PT)

- 41 Enfin, une petite minorité révèle une relation très importante avec les enjeux et les acteurs politiques. Dans ce cas, la relation avec l'élu est très étroite. On peut peiner à démêler les attributions de l'un et de l'autre. Ces dirigeants assument d'être assimilés à une couleur politique, et, le cas échéant, participent aux manœuvres électorales et revendiquent une proximité avec les élus en termes de valeurs. Leur implication, parfois à long terme, dans la vie politique locale au côté des élus finit par leur donner une identité publique et médiatique locale. Ils restent minoritaires dans notre échantillon.

On partageait un certain nombre de valeurs, de réflexions. (HC)

On est quand même dans une relation fusionnelle. (AG)

- 42 L'analyse des représentations qu'ont les *city managers* de leur implication politique montre que celles-ci présentent une relative diversité. Ces représentations sont façonnées par la personne, son histoire, son système de valeurs, sa formation, le contexte spécifique de la collectivité et les choix de l'exécutif local. Par ailleurs, les catégories ne sont pas totalement étanches et représentent des bornes vers lesquelles tendent les individus, qui

sont souvent assez ambivalents et contradictoires, certains pouvant se sentir à la fois engagés dans des politiques et techniciens neutres par exemple.

Le moment de la fin de détachement (T2)

- 43 Selon les propos récoltés auprès des dirigeants territoriaux concernés, les cas de fin de détachement qui correspondent à l'esprit des textes juridiques ne sont pas la majorité. En effet, dans la loi, la fin de détachement est liée à un changement d'orientation politique avec une nouvelle équipe d'élus ou à une difficulté à instaurer la confiance entre un élu et un DT. Les causes de fin de détachement peuvent être multiples, la plupart des situations apparaissant comme multicausales.

Tableau 2 : Les causes de fin de détachement

Nouvelle équipe n'ayant pas confiance dans un DT ayant travaillé avec l'ancien exécutif/ Proximité trop importante avec l'ancienne équipe	10
Volonté d'envoyer un signe politique à son électorat	7
Opportunité de se débarrasser d'un DG qui n'est plus en grâce	9
Volonté de reprise du pouvoir de la part du maire	3

- 44 Cette ambiguïté quant aux causes de fin de détachement contribue à teinter négativement le vécu de cette situation par les dirigeants territoriaux.

Le vécu de la fin de détachement

- 45 En effet, parmi les 26 personnes interviewées, seules 6 ont plutôt bien vécu leur fin de détachement qu'elles avaient anticipée. Parmi elles, certaines la voient comme une opportunité nouvelle dans leur carrière. Ce sont souvent les DG les plus politisés et aussi ceux dont la cause de décharge est clairement liée à un changement d'orientation politique de la collectivité.
- 46 En revanche, la décision de fin d'emploi fonctionnel est vécue par la plupart des dirigeants territoriaux de manière douloureuse ou très douloureuse.
- Cela a bouleversé ma vie. (BR)
 J'ai un petit garçon de 10 ans qui a vu sa maman dans un état pitoyable. [...] Les trois premiers mois entre janvier et mars étaient extrêmement durs. (AB)
 C'est assez dévastateur quand même. (CG)
 C'était extrêmement violent. [...] c'était extrêmement violent. (HG)
 Je vis cette situation très mal et j'ai besoin de me projeter. Je n'ai plus d'horizon et suis sans cesse en train de me remettre en cause. (DL)
 J'ai très mal vécu cette période-là [...] très vite, je me suis rendu compte que ça n'allait pas dans ma tête... dans ma peau [...] la reconstruction est très compliquée. (MP)
- 47 La fin de détachement est vécue comme une atteinte narcissique profonde par des dirigeants qui, étant au sommet de la hiérarchie organisationnelle de leur collectivité, se voient du jour au lendemain traités comme des parias. Ils vivent cette situation comme une violation de leur contrat psychologique, teintée d'un fort sentiment d'injustice. En

effet, la plupart des répondants mettent l'accent sur leurs compétences, leur apport pour la collectivité qu'ils ont servie. Être remercié pour des raisons externes à leur engagement est quelque chose de très difficile à accepter et de très déstabilisant pour de nombreux répondants de notre échantillon.

Alors, je vous avoue que ça remet en question ma vision de la fonction publique. J'avais peut-être une vision utopiste et un petit peu idéaliste. Maintenant que je sais qu'en fait, peu importe qu'on s'investisse ou pas, on s'investit pour soi et pas pour... pas pour... comment dire, pour la gloire. Voilà, on s'investit vraiment... on s'investit et du coup on a envie de s'investir, mais peut-être que je vais relire un petit peu mon... mon implication [...], mais ça remet en cause ma... le niveau de... d'implication. (AB)

- 48 À cela s'ajoutent des conséquences financières très importantes de la fin de détachement. En n'étant plus sur un poste fonctionnel, de nombreux répondants enregistrent une perte très importante sur leur salaire et leurs avantages annexes (véhicules, logements) qui souvent divise par deux leur revenu et les contraint à déménager.

Il faut reconstruire un peu toute sa vie... enfin, sa vie matérielle. (CK)

On perd entre 50 et 60 % de... de notre salaire, sans compter le logement. Non, non juste sur la rémunération. Il y a... On a... On a... oui, pratiquement 50 % de prime. (CK)

J'avais l'habitude de vivre avec 6 000 euros, je vais vivre avec 3 000. (MP)

- 49 La fin de détachement est une dimension centrale de la politisation formelle des dirigeants territoriaux et constitue ainsi un PSB qui justifie leur lien de confiance avec l'autorité élue et leur engagement dans les politiques locales. Pour autant, quand elle est effective, elle est vécue par la grande majorité de notre échantillon comme une violation de leur contrat psychologique, ce qui laisse penser que les dirigeants n'intègrent pas réellement ce contrat et s'inscrivent dans une représentation sensiblement différente.

La période suivant la fin du détachement, vers une relecture ? (T1 versus T3)

- 50 La comparaison entre les représentations du PSB antérieures (T1) et postérieures (T3) à la fin du détachement montre une recomposition de la conception de la relation politico-administrative chez un certain nombre de répondants. Cette recomposition influence leurs décisions de transition de carrière.

Une relecture du PSB

- 51 Le processus de fin de détachement semble produire chez un nombre important de dirigeants territoriaux de notre échantillon une prise de conscience de l'importance que revêt la politique dans leurs activités et leurs fonctions.

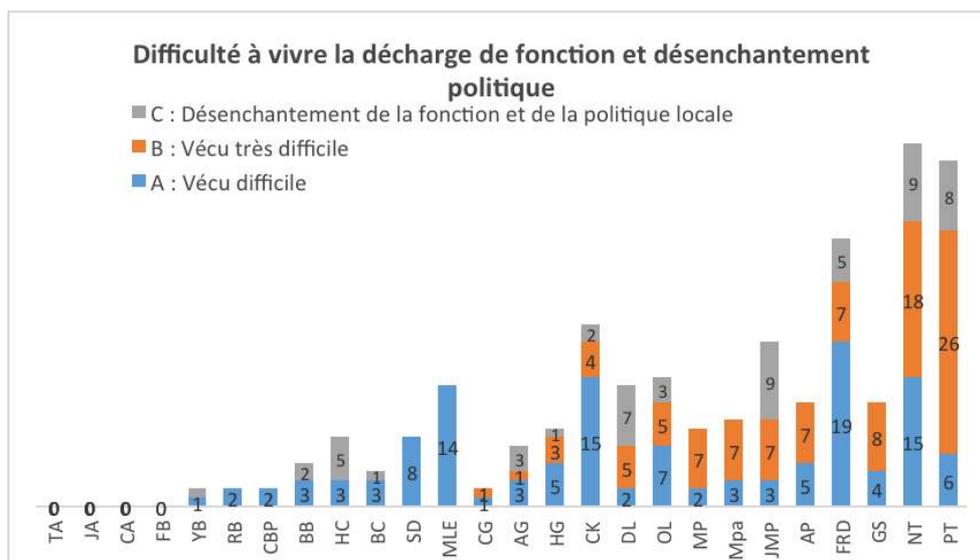
Et bon, c'est un peu dans l'air du temps. La politique a complètement phagocyté nos métiers et voilà. (MP)

Mon profil va se trouver en... en bute à la difficulté de trouver un poste qui me permet de continuer à progresser sans me politiser davantage. (JP)

- 52 Ils réalisent que leurs rôles et les compétences attendues de leur part sont plus centrés sur les dimensions politiques qu'ils le pensaient jusqu'ici et que leur marge de manœuvre est beaucoup moins grande qu'ils le pensaient. Du coup, nombre d'entre eux développent une vision critique de la politique dans le management local. Manque de compétence des élus, abus de pouvoir, absence d'éthique, les critiques des politiques locaux sont violentes.

Le thème du désenchantement vis-à-vis de la politique est présent chez 13 répondants sur 26, et particulièrement chez ceux qui ont présenté un vécu difficile ou très difficile de la fin de détachement.

Figure 1 : Difficulté à vivre la décharge de fonction et désenchantement politique



La politique est arrivée à me dégoûter. [...] Ces deux postes de *city manager* m'ont éloignée de tout professionnalisme. [...] Je trouve qu'on se... se dé-professionnalise [...] travailler pour des élus, je peux plus, j'ai plus la force [...]. (NT)

La démocratie mène au pouvoir des médiocres. (YB)

Finalement, la démocratie génère une couche de moisissure entre la population [...]

La couche de moisissure est composée d'une partie d'élus locaux. (GS)

- 53 Ces représentations négatives alimentent un sentiment de perte de sens par des dirigeants territoriaux qui expriment l'idée que leur force de travail, leur créativité ont été instrumentalisées pour des enjeux politiques qui ne sont pas les leurs et qu'ils ne respectent pas.

Faire des choses, non pas pour l'intérêt général, mais... exclusivement pour la réélection, ça c'est compliqué, ça... C'est compliqué parce que le... le projet d'intérêt général, eh bien, il n'apparaît pas beaucoup... (MP)

- 54 La fin de détachement agit ainsi comme un rappel à l'ordre du PSB formel, qui, pour un nombre non négligeable de nos répondants, déstabilise profondément les représentations qu'ils avaient de leur PSB. Cette déstabilisation a des conséquences sur leurs choix de transition de carrière.

Les choix de carrière post fin de détachement

- 55 Les dirigeants territoriaux de notre échantillon estiment pour la plupart que trouver un nouveau poste qui leur convienne après leur fin de détachement n'est pas une chose facile.
- 56 Sur les 26 personnes interviewées, seules 4 ont retrouvé aisément et rapidement un poste. Dix-sept évoquaient pendant le premier entretien (dans la foulée de l'annonce de la fin de détachement) des difficultés à se repositionner (dont 6 estimaient cela très difficile). Un an après l'annonce de leur fin de détachement, 11 d'entre elles n'avaient pas encore

trouvé de nouvelle affectation. Elles évoquent des facteurs structurels (moins de postes en raison de fusions entre communes et entre communes et communautés de communes, manque de transparence du marché), mais aussi des facteurs personnels (le fait d'être une femme, l'âge, un marquage politique involontaire lié aux premiers postes occupés, le coût de leur salaire, un manque de mobilité...).

- 57 Par ailleurs, leurs choix de carrière sont fréquemment affectés par la fin de détachement. Nous observons deux situations différenciées : certaines personnes poursuivent leur carrière dans la droite ligne de leurs choix précédents, d'autres réinterrogent ces choix et cherchent de nouvelles directions.

Tableau 3 : Type de choix de carrière après la fin de détachement

	Nombre d'observations
Poursuite de la carrière à l'identique	10
Recherche d'un poste de <i>city manager</i> moins exposé	9
Engagement dans la politique	2
Recherche d'un métier différent	5

- 58 Celles qui font le choix de poursuivre leur carrière à l'identique acceptent généralement la politisation fonctionnelle de leur rôle, soit parce qu'elles l'avaient déjà intégré comme tel, soit parce qu'elles ont réajusté leurs représentations à la suite de la fin de détachement. Inversement, la désillusion pousse une partie des *city managers* de notre échantillon à rechercher des positions plus à l'abri de la politique, dans lesquelles ils se sentiront moins instrumentalisés et vulnérables.

Ce qui me fait surtout envie c'est de... parfois de ne plus être en relation avec les élus [...] d'être moins soumis aux aléas politiques. (MP)

Je voulais me mettre à l'abri du politique, pendant un certain temps, parce que je considérais que c'était un risque trop important. (AG)

Sauf que moi aujourd'hui, j'ai envie de tout sauf d'être DT [...] Je m'autorise le droit de changer... changer pour autre chose [...] Je suis en recherche très active d'emploi, tout sauf un poste de DT [...] Je ne veux pas repartir dans les collectivités locales.

(NT)

- 59 Parmi ces personnes, certaines cherchent ainsi à sortir complètement du système en développant des fonctions de consultant ou de formateur, en étant plus protégées dans une autre administration, en recherchant des postes d'experts correspondant à leur premier métier. D'autres continuent à chercher des emplois fonctionnels, mais elles y mettent des conditions : elles cherchent un élu plus humain, une collectivité plus petite, un contexte dans lequel il y a des projets, etc.

Discussion et conclusion

- 60 Cette recherche montre la complexité du lien existant entre politisation formelle et politisation fonctionnelle. Ce lien n'est pas linéaire, la mise en place de dispositifs de politisation formelle n'entraîne pas de facto la politisation fonctionnelle, mais il n'est pas

non plus absent. La politisation formelle agit comme un rappel de la nature politique de l'activité des dirigeants territoriaux, rappel qu'ils vivent plus ou moins bien dans un contexte institutionnel qui valorise d'autres représentations de la haute fonction publique.

- 61 Les résultats de notre travail empirique montrent ainsi que les représentations que se font les dirigeants territoriaux français de leur PSB sont hétérogènes, variables et non alignées avec le PSB formel : elles sont hétérogènes puisque les différents individus développaient des représentations différentes de leur politisation avant la fin de détachement ; elles sont variables dans le temps puisque l'avènement de la fin de détachement amène un grand nombre d'entre eux à réajuster leurs représentations de la politisation de leur rôle ; elles ne sont pas alignées avec le PSB formel puisque l'actualisation de la fin de détachement (qui est un élément central de ce PSB formel) est vécue par une grande majorité des répondants comme une violation du contrat psychologique. Rares sont les dirigeants territoriaux qui considèrent cet événement comme un terme normal de leur contrat. Par ailleurs, des travaux antérieurs sur la relation politico-administrative des dirigeants territoriaux français (Desmarais, 2003) avaient montré qu'il existe une divergence forte entre la représentation des élus et celle des *city managers* : alors que les élus estimaient que les dirigeants territoriaux sont là pour mettre en œuvre les politiques qu'ils décident, ces derniers tendaient à considérer plutôt que la relation était un partenariat dans lequel ils co-construisaient les politiques.
- 62 Le contexte institutionnel français explique en partie ce désalignement entre politisation formelle et politisation fonctionnelle. En effet, en France, le mythe du haut fonctionnaire porteur de l'intérêt général, garant du droit et servant les citoyens sans être inféodé à la politique demeure très vivace, même lorsque les faits et les règles formelles lui enlèvent la majeure partie de sa substance réelle. Annie Hondeghem et Trui Steen (2013) comme Elston évoquent à ce titre le modèle de la dépendance de sentier qui explique que les caractéristiques des PSB du passé continuent à influencer fortement les PSB tacites d'aujourd'hui. Or la culture française met en avant la logique de l'honneur (Iribarne, 2015), c'est-à-dire un système de valeurs qui distingue le noble et le vil, qui met en exergue les rapports hiérarchiques. Dans ce cadre, convaincus d'être parvenus au sommet d'un *merit system*, les fonctionnaires français peinent à accepter l'idée selon laquelle la gestion des carrières obéit largement à des critères bien différents. Les dirigeants territoriaux français sont donc tiraillés entre ce modèle hautement valorisé, les textes juridiques (lesquels opèrent des compromis entre diverses logiques) et les attentes contradictoires de leurs systèmes de parties prenantes. Il n'est donc guère étonnant que ce contexte particulier puisse favoriser une diversité de représentations du PSB tacite.
- 63 La politisation formelle influence cependant les représentations que se font les dirigeants territoriaux de la politisation de leur rôle, quand elle est actualisée, à travers des dispositifs de fin de détachement. Cet ajustement des représentations se fait dans la douleur pour nombre de dirigeants territoriaux, suscitant alors rejet du système et volonté d'y échapper pour une part non négligeable d'entre eux.

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOIN, Peter (2012), « New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk », *Governance*, vol. 25, n° 2, p. 177-199.
- BILAND, Émilie (2011), « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 2011/4, n° 96, p. 17-37.
- CAMERON, Robert (2010), « La redéfinition des relations politico-administratives en Afrique du Sud », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, n° 4, p. 709-734.
- CHEVALLIER, Jacques (2015), *Le service public*, Paris, Presses universitaires de France.
- DESMARAIS Céline (2003), *Pour une nouvelle gestion de l'encadrement territorial*, Éditions de la lettre du cadre territorial, collection Essais.
- DEMIR, Tansu et Christopher REDDICK (2012), « Understanding shared roles in policy and administration: an empirical study of council-manager relations », *Public Administration Review*, vol. 72, n° 4, p. 526-538.
- DION, Stéphane (1986), « La politisation des administrations publiques: éléments d'analyse stratégique », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 29, n° 1, p. 95-117.
- DUNLEAVY, Patrick (1991), « Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science », Hemel Hempstead (UK), Harvester Wheatsheaf.
- DURAT, Laurence (2012), « Logique de l'emploi et stratégies des dirigeants territoriaux dans un nouveau contexte institutionnel », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n° 141, p. 223-237.
- ELSTON, Thomas (2017), « Conflict between Explicit and Tacit Public Service Bargains in U.K. Executive Agencies », *Governance*, vol. 30, n° 1, p. 5-104.
- HOLMSTROM, Bengt et Paul MILGROM (1994), « The firm as an incentive system », *The American Economic Review*, vol. 84, n° 4, p. 972-991.
- HONDEGHEM, Annie et Trui STEEN (2013), « L'évolution des marchés bureaucratiques pour la haute fonction publique : quelques comparaisons internationales », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2013/1, vol. 79, p. 5-10.
- HONDEGHEM, Annie et Karolien VAN DORPE (2013), « Les systèmes de gestion de la performance pour la haute fonction publique. Quelle est la force des marchés bureaucratiques managériaux ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 79, n° 1, p. 11-29.
- HOOD, Christopher (2001), « Public service bargains and public service reform », dans B. Guy PETERS et Jon PIERRE (dir.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London/New York, Routledge.
- HOOD, Christopher et Martin LODGE (2006), *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty - and Blame*, Oxford, Oxford University Press.
- HOULEBERG SALOMONSEN, Heidi et Tim KNUDSEN (2011), « Changes in public service bargains: Ministers and civil servants in Denmark », *Public Administration*, vol. 89, n° 3, p. 1015-1035.

- HUSTEDT, Thurid, et Heidi HOULEBERG SALOMONSEN (2014), « Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 80, n° 4, p. 746-765.
- IRIBARNE, Philippe D' (2015), *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Le Seuil.
- JACOBSEN, Dag Invar (2006), « The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time », *Governance*, vol. 19, n° 2, p. 303-323.
- LÆGREID, Per (2000), « Top civil servants under contract », *Public Administration*, vol. 78, n° 4, p. 879-896.
- LE SAOUT, Rémy (2011), « La mobilité des directeurs généraux des services municipaux comme indicateur d'un rapport renouvelé au travail politique », 11^e congrès de l'Association française de science politique, Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011.
- LODGE, Martin et Christopher HOOD (2012), « Into an age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries », *Governance*, vol. 25, n° 1, p. 79-101.
- MCLOUGHLIN, Claire (2015), « When Does Service Delivery Improve the Legitimacy of a Fragile or Conflict-Affected State? », *Governance*, vol. 28, n° 3, p. 341-356.
- PETERS, B. Guy (2002), *The Politics of bureaucracy*, New York, Routledge.
- PETERS, B. Guy et Jon PIERRE (dir.) (2004), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: a quest for control*, London, New York, Routledge.
- POWELL, Walter W. et Paul J. DIMAGGIO (dir.) (2012), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- ROUBAN, Luc (2009), « La politisation de l'administration en France ou la privatisation de l'État », *Télescope*, vol. 15, n° 1, p. 52-64, [en ligne], http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_15_no_1/Telv15n1_rouban.pdf (3 mars 2018).
- ROUBIEU, Olivier (1999), *Des cadres gouvernants : les hauts fonctionnaires des collectivités territoriales*, Thèse de doctorat en Science politique, Paris, Université de Paris I.
- VAN DER MEER, Frits M., Caspar F. VAN DEN BERG et Gerrit S.A. DIJKSTRA (2013), « Rethinking the 'Public Service Bargain': the changing (legal) position of civil servants in Europe », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, n° 1, p. 91-109.

NOTES

1. Chiffres au 1^{er} janvier 2017.
2. Note de conjoncture, « Tendances de l'emploi territorial 2011 », <https://www.carrieres-publiques.com/actualite-fonction-publique-les-emplois-fonctionnels-de-la-fonction-publique-mais-de-qui-parle-t-on-vraiment-d-323>

RÉSUMÉS

La politisation de la haute fonction publique est le plus souvent appréhendée à travers la politisation fonctionnelle, qui se traduit par la substitution de critères politiques aux critères de mérite pour la gestion des carrières. Cependant, la manière dont la politisation formelle conditionne la politisation fonctionnelle, à savoir la prise en compte des questions politiques dans les décisions prises par la fonction publique, est peu étudiée. Notre article se propose ainsi d'analyser l'impact d'un dispositif juridique formel permettant la révocation de hauts fonctionnaires territoriaux pour raisons politiques dans la manière dont ces derniers se représentent leur rôle dans la conception des politiques. Il consiste en l'analyse des représentations de dirigeants territoriaux dont la fonction a été supprimée à la suite des élections en 2015. Il montre que la mise en œuvre du dispositif formel agit comme un rappel de la nature politique des fonctions de directeur territorial.

The politicization of senior civil service is most often considered through the lense of formal politicization, which consists in substituting the usual merit criteria with political criteria when it comes to career management. However, few studies have addressed the way formal politicization conditions functional politicization, (Fonctional politicization is the way political issues are taken into account in policy decisions made by civil servants). In this article, we analyse the impact of a formal juridical measure which allows to dismiss senior public servants in local governments for political reasons on the way these public servants perceive their role in the design of policy. We have analysed the perceptions of French senior public servants in local governments whose position has been done away with following the local elections that took place in 2015. We show that the implementation of the formal measure acts as a reminder of the political nature of the position of senior local public servant.

INDEX

Mots-clés : politisation, spoil system, marchés bureaucratiques, collectivités territoriales

Keywords : politicization, spoil system, public service bargain, local governments

AUTEURS

CÉLINE DESMARAIS

Céline Desmarais est professeure ordinaire en management à la HES-SO, University of Applied Sciences and Arts, Western Switzerland. Elle est spécialisée dans les questions de management des systèmes humains dans le secteur public et a notamment travaillé sur les sujets suivants : spécificités de la gestion publique des ressources humaines, valeurs publiques, motivations de service public, rôles des managers, etc.

PAULINE DE BECDELIEVRE

Pauline de Becdelievre est enseignante chercheuse à l'IGS RH LISPE. Elle a soutenu un doctorat à l'Université Panthéon Assas. Elle est spécialisée en relations industrielles, notamment sur la question du management des transitions.

DAVID GIAUQUE

David Giauque est professeur associé de sociologie des organisations et des administrations publiques à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne. Il est spécialiste des administrations publiques suisses, des réformes managériales dans les organisations du secteur public. Ses publications et intérêts de recherche touchent notamment aux sujets suivants : valeurs et éthiques dans le secteur public ; santé dans les organisations publiques ; réformes de type nouvelle gestion publique ; motivation des agents publics ; gestion des ressources humaines ; sociologie des organisations et des administrations publiques ; sociologie des acteurs politico-administratifs. Il a publié de nombreux articles et ouvrages sur ces différents sujets.

FRANCOIS GRIMA

François Grima est professeur des Universités à l'IRG à l'UPEC (Université Paris Est Créteil). Spécialisé en gestion des ressources humaines, il s'intéresse aux questions de transitions professionnelles dans des contextes diversifiés comme ceux de la perte d'emploi ou les reconversions professionnelles.