

6 enseignements sur les directions générales

Synthèse de l'étude menée par 6 élèves administrateurs de la promotion Paul Eluard

Une étude proposée par :

En partenariat avec :



*L'Association des Directeurs
Généraux de Grandes Collectivités*

Auteurs :



Emmanuel AUBER



Patrick GENEVAUX



Justine DALPHIN



Carine PILLET



Clothilde FRETIN-BRUNET



Jacques PRENTOUT

« Une diversité de DGS organise une toute aussi grande diversité de directions générales »

Le DGS a un fort impact sur la physionomie et l'état d'esprit de la direction générale. Sa personnalité, son parcours et ses compétences se retrouvent dans le fonctionnement de cette équipe de direction. La typologie des directions générales entrent souvent en résonance directe avec celle des DGS. On parlera ainsi d'une direction générale ancrée, gestionnaire, focalisée, entrepreneur, équilibriste, mercenaire ou pionnière.

♠ **Le DGS ancré** se caractérise par un très fort attachement au territoire sur lequel il vit et pour lequel il travaille. Il a pu développer un important réseau local et cultive une *interface* forte avec les élus locaux. Parce qu'il maîtrise son environnement, il est relativement ouvert, mais ne recherche pas l'innovation. En ce qui concerne son mode de management, il peut être défini comme participatif, délégatif, responsabilisant avec le collectif de direction, mais aussi plus largement, il peut tenir compte de l'avis de tous les agents. Dans certaines situations, il peut paraître intimidant ou déstabilisant. Le DGS ancré s'entoure de DGA et/ou de chargés de mission directement rattachés à lui. Il peut encore être seul à diriger la collectivité.

♠ **Le DGS pionnier** est en quête de reconnaissance professionnelle, non seulement par les agents de sa collectivité territoriale, mais surtout par ses pairs de la « territoriale ». Son maître-mot est l'innovation, en se posant en modèle à imiter. Le DGS pionnier sait communiquer sur ses réalisations, car il se veut à la fois manager et gestionnaire. Il n'hésite pas s'investir dans les réseaux, se multiplie. En sens inverse, ce type de DG, qui se place volontairement dans un univers compétitif, a tendance à survaloriser le secret tant que les réformes qu'il a envisagées

pionnier
focalisé
ancré gestionnaire
mercenaire
équilibriste

n'ont pas abouties et prouvées leur efficacité. Le DGS pionnier ne cesse d'interroger le sens de l'action, il joue de ses capacités pédagogiques pour faire comprendre l'intérêt de travailler en mode-projet. Il attend des élus qu'ils lui laissent une grande marge de manœuvre pour le pilotage interne de la collectivité

♠ **Le DGS équilibriste** se définit avant tout par les contraintes auxquelles est soumise la collectivité dans laquelle il évolue. Il intervient dans un environnement où le poids de la culture, les rapports entre services, la structure de l'Assemblée ou la composition de l'exécutif sont à l'origine de difficultés tant dans la mise en œuvre des projets de la collectivité que dans sa gestion quotidienne. Le DGS équilibriste doit être diplomate, expert des dossiers, agile dans les relations humaines pour déminer les conflits et obtenir un consensus. L'accès à l'information revêt une importance stratégique. Il utilise largement le mode informel pour la prise de décision. Il délaisse les outils de management lourds et formalisés, s'appuie sur une direction générale restreinte mais

doit élargir le champ de la consultation pour impliquer les acteurs et obtenir de l'information. Ce poste réclame un investissement personnel fort qui peut être en décalage avec les résultats obtenus et la reconnaissance qui en découle.

♠ **Le DGS mercenaire** se caractérise par sa grande proximité aux élus, et en particulier à l'exécutif de la collectivité, sans pour autant partager forcément son orientation politique. Sa compétence dans la gestion du changement, sa neutralité et le lien de confiance établi avec les élus s'avèrent souvent suffisants. Sa mission est d'appliquer, voire d'imposer, le programme de l'exécutif. Son management peut donc être directif et centré sur l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés. La séparation entre direction générale et cabinet peut se révéler poreuse. Des conflits peuvent exister au sein de la direction générale sur les orientations retenues par le DGS, qui sera donc plutôt restreinte. Le développement d'outils de management innovants n'est pas la priorité. Le DGS mercenaire a un parcours marqué par une mobilité géographique importante passant d'une collectivité à réformer à une autre.

♠ **Le DGS entrepreneur** gère sa collectivité comme une entreprise, soumise à la concurrence, dans un contexte économique difficile. Le DGS intègre la performance, l'efficacité voire l'efficience au cœur des politiques publiques. Il communique cette exigence aux membres de la DG, entièrement convertis à cette logique. Le DGS entrepreneur a une vraie vision de son territoire, de son potentiel, de sa place par rapport aux territoires voisins. Tout se passe comme si sa collectivité, son entreprise, était en concurrence avec les autres, d'où l'impératif de résultat. Le DGS entrepreneur aime innover. Le périmètre de la direction générale est nécessairement restreint. La DG a une appétence pour les sujets dynamiques. Les élus sont cantonnés à l'affichage politique. Il s'entoure de personnes qu'il considère comme expertes. Les outils sont nombreux et visent la performance : démarche qualité, certification, nombreux indicateurs, contrôle de gestion, fonctionnement en mode projet...

♠ **Le DGS focalisé** se singularise par l'attention particulière qu'il porte à une ou plusieurs politiques, qu'il va directement superviser. Le plus souvent, le DGS focalisé rattache directement les services concernés sous son contrôle, mais il est également possible de mettre en place des procédures qui impliquent nécessairement l'intervention du DGS. Le DGS focalisé présente un profil diversifié ou atypique, ce qui lui donne une vision plus originale de sa mission et une sensibilité plus forte à certaines politiques. Le DGS focalisé bénéficie d'un rapport aux élus qui est à son avantage. Le DGS focalisé cumule les fonctions de DGS et de directeur sectoriel. Le DGS focalisé se situe volontiers dans un processus de coordination, d'impulsion et d'arbitrage, afin de ne pas déséquilibrer en sa faveur l'organisation de la direction générale. Le DGS focalisé aura tendance à prioriser les outils relatifs à ses domaines de prédilection.

♠ **Le directeur général des services gestionnaire** est un cadre dirigeant qui a une expérience importante dans un emploi fonctionnel. Il maîtrise l'art de la délégation : il sait accorder sa confiance aux DGA et aux directeurs de son administration et encourage le contrôle de gestion, pilote le processus budgétaire de la collectivité. Le DGS gestionnaire est proche de ses collaborateurs et facilite les relations entre élus et membres de la direction. Le DGS gestionnaire est en moyenne âgé de 55 ans, et a une expérience importante du métier de dirigeant territorial. Les missions qui lui sont souvent rattachées sont la communication interne, l'évaluation et la prospective et le secrétariat général. Il a une conception restreinte de la direction générale, limitée en général aux DGA. Si le DGS a majoritairement un rôle d'impulsion des politiques publiques, son action est reconnaissable à travers les moyens formalisés qu'il mobilise (communication, méthodologie de projet, finances, procédures écrites – suivi).

2

« La composition de la direction générale : mythes et réalités »

♠ **La Direction générale est une organisation qui se cherche** : de taille, de structuration et d'ancienneté très diverse selon les cas, sa forme et son fonctionnement revêtent pourtant une importance cruciale pour la prise de décision dans la collectivité. Certains DGA sont en charge de dossiers à la fois ressources et opérationnels, d'autres pilotent des projets sans chapeauter de directions : toutes les configurations existent. Cette absence d'homogénéité se retrouve d'ailleurs au sein même des directions générales, ses membres pouvant se voir attribuer des portefeuilles et des

positionnements par rapport aux directions très variables.

♠ **Loin d'être générique et transposable d'une collectivité à l'autre, la composition de la DG colle au territoire et à l'histoire de l'administration** : les caractéristiques locales, qui tiennent à la fois au territoire et au niveau d'échelon, ainsi que l'ancienneté de la structure hiérarchique, façonnent profondément la composition de la direction générale et le rôle de chacun des acteurs en son sein.

resserrement
DGA
Chargés de missions
?

♠ La configuration de la Direction générale est rarement gravée dans le marbre et sa re-configuration accompagne naturellement l'arrivée dans la collectivité d'un nouveau DGS, comme un outil malléable au service de l'esprit administratif que souhaite insuffler le DGS à ses agents. En fonction des priorités assignées à l'administration par le binôme Président-DGS mais surtout au regard des besoins du DGS, le « staff » composant la DG sera sensiblement différent. Il se peut même que les DGA prennent de

nouvelles dénominations (directeurs généraux délégués, directeurs de pôles, adjoints au DGS) par volonté d'innovation, du fait de contraintes ou de réformes pesant sur la collectivité, voire par effet de mode.

♠ Enfin, on observe une tendance au resserrement de la direction générale. Plus restreinte mais aussi plus soudée et interdépendante, l'équipe de direction générale ressemble de

moins en mois à un râteau et de plus en plus à un « pack ». Son processus de décision est d'autant plus collégial et son impulsion des politiques publiques d'autant plus forte que la cohésion entre le DGS et ses DGA s'accompagne de réunions fréquentes, d'une écoute réciproque et transversale et d'outils communs. Plus restreinte, la DG reste pour autant très ouverte, en ce sens que le DGS s'entoure non seulement de ses DGA mais aussi parfois de chargés de mission ou d'autres collaborateurs, en fonction des sujets qu'il souhaite traiter

3

« Les directions générales font un usage encore timide des outils d'aide à la décision »

♠ Le mouvement de développement et d'appropriation des outils formalisés de management par les directions générale n'est pas achevé. Derrière les objectifs affichés et l'identification de fonctions dédiées dans l'organigramme, les obstacles au développement d'instruments performants pour synthétiser et analyser l'information restent nombreux. La culture de l'oral, l'implication nécessaire des élus, la lourdeur de la mise en œuvre en raison d'un défaut d'expertise en la matière et les coûts élevés à l'échelle d'une collectivité sont souvent cités pour expliquer le décalage entre une professionnalisation souhaitée et un fonctionnement informel solidement ancré.

♠ Les outils d'aide à la décision, lorsqu'ils existent, restent sous-utilisés par rapport à leur potentiel. La plupart des collectivités disposent de tableaux de bord ou de documents formalisant leur stratégie et leurs objectifs. L'usage qui en est fait au niveau de la direction générale est

Evaluation informel

SIAD

Culture de l'oral

Tableaux de bord pilotage

souvent ponctuel. Il répond à un besoin précis dans un contexte donné : évolution de l'organisation, chantier à fort enjeu ou suivi des priorités politiques. Les démarches plus ambitieuses ou systématiques tels le SIAD (système d'information d'aide à la décision) et l'évaluation sont minoritaires dans les collectivités.

♠ Ce tableau doit toutefois être nuancé par des exemples locaux et par la conscience certaine que l'information constitue la matière première des directions générales. Les collectivités qui ont réussi se sont appuyées non seulement

sur des outils techniquement performants mais surtout sur un portage politique et administratif de haut niveau ainsi que sur des ressources humaines dédiées, qualifiées et volontaires. Une tendance générale à la professionnalisation des outils est donc à l'œuvre. Elle s'oriente notamment vers l'appui à la recherche de marges de manœuvre dans un contexte de contrainte sur les moyens.

« La confiance et le sens du service public au coeur de la relation politico-administrative : une politisation noble de la direction générale »

La politisation noble des emplois fonctionnels peut s'analyser sous trois registres : les interactions entre la direction générale et la sphère politique, la relation de confiance entre deux individus – DGS et exécutif - et l'intérêt personnel qu'ils nourrissent pour l'action publique.

♠ Les membres de la direction générale doivent non seulement posséder un sens managérial dans l'animation et l'organisation du travail des équipes, mais aussi une sensibilité, une empathie particulière dans la relation avec le maire ou le président. La posture de la DG par rapport à la sphère politique peut revêtir trois formes :

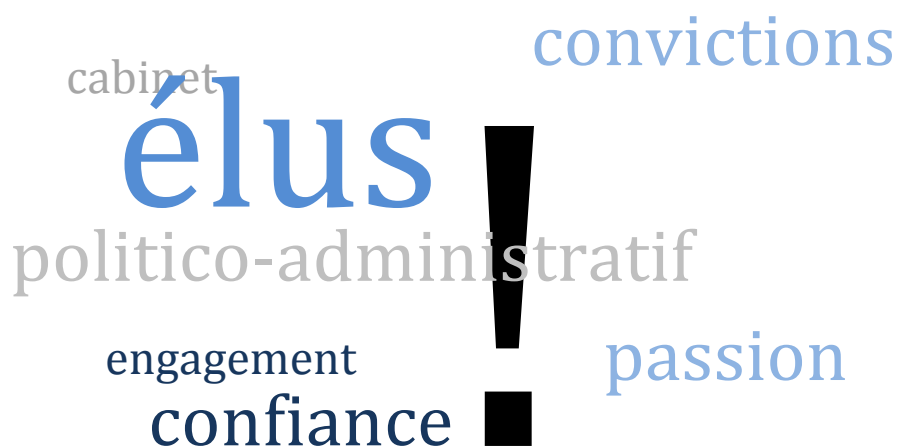
- **la DG « partenaire »** du politique dans laquelle les différentes composantes ont tissé des liens de confiance avec l'exécutif. Un dialogue nourri et une implication réciproque (des élus dans les questions administratives et de la DG dans les options politiques) s'installent alors entre ces deux sphères ;
- **la DG « dissociée »** où chaque sphère joue un rôle clairement défini et imperméable ;
- **la DG « matricielle »** qui se caractérise par des liens étroits tissés entre les DGA et les VP/adjoints associés. Dans ce type de configuration, le DGS n'est pas au centre de l'interface entre les élus et les services ; il

participe à la mise en cohérence de leurs actions.

♠ En raison de son mode de recrutement, de sa place spécifique dans l'organigramme, le DGS a une relation particulière avec l'exécutif de la collectivité. Elle s'inscrit dans un processus décisionnel, qui rappelle la légitimité démocratique du maire ou du président. Ainsi, le DGS développe non seulement une capacité à réguler les échanges d'information entre la sphère politique et la sphère administrative mais aussi à influencer la décision. Parce que le DGS et l'exécutif sont le point de rencontre entre les élus et les agents, ils forment un tandem, la clé de voûte du fonctionnement de la collectivité. Le critère commun à

la qualité de cette relation est la confiance.

♠ Au delà relation politico-administrative, les directeurs généraux ont souvent développé un intérêt personnel marqué pour les affaires publiques. A travers les compétences sur lesquelles ils agissent et leur proximité directe avec le territoire et les élus, ils occupent une position privilégiée pour décoder les enjeux autour des politiques publiques. Ce sont, pour beaucoup, des citoyens passionnés, souvent grands lecteurs de la presse, qui ont acquis une expérience fine de la mécanique politique, la traduction d'une volonté en action et d'une action en résultats. Bien plus que des techniciens ou des managers, ils se vivent pour beaucoup comme des contributeurs du débat public.



« Le DGS : un dirigeant dont les spécificités poussent à son isolement et à la relativité de son pouvoir ? »

♠ Le DGS, un dirigeant seul et au pouvoir relatif ? Une assertion à première vue paradoxale pour qualifier la fonction de DGS, qui apparaît de prime abord comme un personnage très entouré. Pourtant, alors que le

positionnement hiérarchique du DGS pousse naturellement à une certaine distanciation envers l'administration et que son pouvoir s'exprime essentiellement par la délégation et non l'action directe, le DGS doit concilier des impératifs

contradictaires afin d'assurer efficacement sa mission.

♠ L'isolement du DGS est une conséquence contraignante de son positionnement hiérarchique. A

l'image des autres dirigeants de grandes organisations publiques ou privées, il est seul face à la prise de décision - même si l'équipe de DG est là pour le conseiller - et seul responsable des choix faits. De façon plus spécifique, le DGS se caractérise également par un rapport étroit aux élus et en particulier à l'exécutif. Si le DGS constitue le sommet de la structure administrative, il rend néanmoins compte à l'élu de sa gestion. Une isolement administrative qui se renforce alors d'une précarité consécutive de la nature fonctionnelle du poste. Mais la solitude peut aussi être la conséquence choisie d'un management centralisé et hypertrophié autour de la personne du DGS.

Autre paradoxe de la fonction de DGS, il s'agit de la

relativité de son pouvoir. Malgré les capacités étendues qu'il tient de l'exécutif, le DGS n'a pas de statut spécifique et ne dispose en direct que de peu d'outils, à part un pouvoir de délégation octroyé par le responsable de l'exécutif.

♠ Dans ce cadre, et malgré le constat que la taille de la direction générale tend à se restreindre dans la plupart des grandes collectivités, le fonctionnement de la direction générale en mode collaboratif, ou en « pack », le recours aux réseaux professionnels ou à certains outils de management comme les tableaux de bord ou le reporting stratégique, permettent d'atténuer cette « solitude du pouvoir » que connaît le dirigeant territorial dans l'exercice de sa fonction.

pouvoir

relativité

vie personnelle

fragile

isolement

6

« animateurs de leur territoire, les DGS s'investissent dans des réseaux locaux mais aussi nationaux »

♠ Le rôle d'animateur du territoire du DGS est essentiel, et même conforté par la crise économique qui exige des résultats immédiats en matière de performance. De fait, les DGS sont des « têtes de réseau » au centre d'un maillage local constitué de multiples acteurs. Il en résulte que bon nombre d'entre eux consacrent une grande partie de leur temps de travail aux relations extérieures, que ce soit avec des élus ou avec des collègues d'autres niveaux de collectivités locales. En particulier, cette activité s'avère indispensable pour obtenir les financements auxquels la collectivité peut prétendre.

♠ S'investir dans les associations d'élus permet de renseigner le chef de l'exécutif et de ne pas se laisser enfermer dans sa fonction, ce qui représente un risque certain. Les associations nationales d'élus (AMF, AMGVF, AdCF, ACUF, ADF,

ARF...) sont devenues des lieux de synthèse et de lobbying. Elles permettent au DGS d'obtenir, rapidement, une aide méthodologique et des éléments de benchmarking. Ce décentrement est aussi susceptible d'instruire le DGS sur le jeu des acteurs de son propre territoire. Enfin, le DGS pourra s'appuyer sur l'association pour entrer en contact avec la presse spécialisée afin d'y exposer les réformes entreprises dans sa collectivité et, par là, faire valoir celle-ci au niveau national.

♠ S'investir dans l'association professionnelle de son grade est un signe de solidarité, également

utile pour assurer le relationnel individuel et se former au fil de l'eau. En effet, le réseau de cadres peut être appréhendé comme un refuge permettant de rompre avec la solitude dans l'exercice du métier de DG. En outre, pour un DGS dont les fonctions sont très prenantes, côtoyer ses pairs à l'extérieur de sa collectivité est un moyen de se former. De même, un DG peut se former en formant, par exemple en assurant un séminaire de management. Il se forme aussi en « bougeant », c'est-à-dire en participant aux Entretiens Territoriaux de Strasbourg, à des colloques et autres conférences, surtout auprès d'experts de haut niveau.

Associations professionnelles formation
animateur réseau