

9ème Congrès de l'AFSP - Aix-en-Provence - 22/23 juin 2015
Section thématique 20 : Sociologie des entourages politiques

Julien Fragon, docteur en science politique - IEP de Lyon (Université de Lyon)
fragonjulien@yahoo.fr

« Qui gouverne ? Configuration de l'entourage des maires et prise de décision dans les communes »

« Je suis quand même relativement convaincu que... euh, il y a certaines décisions qui se prennent du fait d'un hasard, qui se prennent du fait d'un concours de circonstances ou du fait d'un.. truc qui est complètement con parfois. Et qu'après tu justifies a posteriori et c'est un peu notre boulot d'ailleurs » (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 40 000 habitants).

Notre terrain d'enquête

Notre recherche vise à étudier l'entourage des élus locaux à travers les pratiques et les représentations des collaborateurs de cabinet, à travers l'exemple des processus de prise de décision. Pour approcher des lieux et des situations, souvent rétifs à toute observation, notre enquête s'est appuyée sur notre expérience professionnelle de collaborateur de cabinet au sein d'une commune populaire de la première couronne lyonnaise. Ce procédé d'immersion se rapproche d'une observation participante grâce à la tenue d'un cahier d'observation et à la retranscription *a posteriori* de situations et de propos entre membres de cette collectivité (Coulon, 2012)¹. Si la rigueur scientifique issue d'une retranscription exhaustive et immédiate des observations ne peut être atteinte, cette méthode ethnographique a plusieurs avantages. Elle permet tout d'abord de s'ouvrir des lieux bien souvent fermés aux regards des chercheurs, celui des « coulisses » du pouvoir local. Ensuite, elle permet d'abolir la distance sociale et toute altération de l'action des enquêtés qu'une position d'observateur extérieur aurait pu engendrer. Pour compléter cette observation, nous avons réalisé plusieurs entretiens avec des directeurs de cabinet travaillant dans des communes de l'agglomération lyonnaise dirigés par des maires socialistes. Les entretiens se sont concentrés sur les interactions entre le directeur de cabinet, le maire, les autres élus municipaux, l'administration, les habitants ou les autres partenaires institutionnels. Nous avons complété ce terrain par une analyse de contenu de la presse professionnelle (magazines et guides professionnels tels que *La Gazette des communes*, *Le courrier des maires* ou *Le Dircab*). L'objectif était de construire un idéal-type des missions et du rôle du directeur de cabinet au sein des collectivités locales c'est-à-dire un ensemble de normes et de pratiques valorisées (constituant à la fois un savoir faire et un savoir-être) et promues auprès des personnels de cabinet.

L'entourage des élus n'a pas bonne presse. Dans les médias, cette expression décrit un groupe de personnes, indéterminé et puissant, oeuvrant au service voire à la seule protection d'un homme

¹ Cette méthode ethnographique s'inspire de certains travaux réalisés par des membres de l'Ecole de Chicago, comme celui de Nels Anderson sur les *hobos* de Chicago qui utilisa son expérience biographique comme matériau de base de son étude (Anderson N., « Stranger at the Gate : Reflections on the Chicago School of Sociology », *Urban Life*, 11, 1983, p. 396-406) ou celui de Paul G. Cressey sur les lieux de danse clandestins à San Francisco (Cressey P. G., *The Taxi Dance Hall*, Chicago, University of Chicago, 1932).

politique². Cet « entourage » tirerait les ficelles dans l'ombre, en usant de pratiques « politiciennes » et dans le seul intérêt personnel de l' élu. Pourtant, à l'observation, plusieurs éléments nous conduisent à relativiser ces connotations médiatiques négatives. La première relève des pratiques professionnelles des journalistes qui utilisent cette expression afin de respecter l'anonymat de leurs sources tout en diffusant des informations. La multiplication de son usage médiatique trouve son origine dans la pratique professionnelle du *off* : « l'entourage » constitue ainsi une habileté rédactionnelle qui garantit la relation de travail et de confidentialité avec sa source proche de l' élu (Legavre, 1992). Du point de vue des collaborateurs de cabinet, cet usage permet de diffuser un message sans que l' élu n'ait à le porter personnellement. Le second élément provient de notre terrain d'observation dans lequel l'expression n'est jamais employée spontanément. De leur côté, les sciences sociales n'apportent pas plus de connaissance puisque les rares études sur le sujet ont mis en lumière l'hétérogénéité et la fluidité de l'entourage des élus, deux caractéristiques qui rendent son appréhension et donc sa définition d'autant plus difficile. « *Délimiter les contours des entourages des élus est une opération délicate, pour ne pas dire impossible à entreprendre a priori* » (Demazière et Le Lidec, 2014, p. 21). Analyser l'entourage des élus constitue pourtant une voie fertile pour décrire les mécanismes du pouvoir.

De nombreux auteurs ont fait du travail politique local, une activité collective. Robert Dahl a très tôt montré que le pouvoir était le produit de relations d'influence exercées par différents groupes sociaux au coeur duquel le maire joue un rôle pivot. Cependant, ce sont les élus locaux qui ont été au centre de l'analyse masquant le rôle de leurs collaborateurs, alors même que l'auteur avait fait de la constitution d'un entourage, l'une des conditions du leadership local d'un élu (Dahl, 1971). Si l'analyse des fonctions électives a développé la notion de métier d' élu local (Fontaine et Le Bart, 1994, *Politix*, 1994) et ses corollaires en matière de professionnalisation des élus et de rationalisation de leurs activités, ni la science politique, ni la sociologie n'ont abordé de manière approfondie le rôle du personnel local non élu. Cette absence peut s'expliquer par les représentations sociales attachées au politique qui font souvent obstacle à une telle analyse mais également par un tropisme ministériel (centré sur l'étude des collaborateurs de cabinets ministériels ou des haut-fonctionnaires d'Etat). Mais cette absence commence à être comblée.

Tout d'abord, la sociologie de l'action publique a développé, à travers la mobilisation de la notion de « réseau », l'idée que l'action publique est le produit d'interactions négociés entre des acteurs interdépendants, rattachés à des institutions et porteur de représentations et de logiques d'actions diversifiées ou concurrentes (Muller et Surel, 1998). Comprendre l'action publique, c'est restituer les frontières de ces échanges et analyser les logiques qui y sont à l'oeuvre.

La transposition de cette posture à l'analyse de l'activité politique est relativement récente (Demazière et Le Lidec, 2008). Didier Demazière et Philippe Le Lidec ont défini le travail politique comme une activité collective, composée de collectifs hybrides et structurée à travers une négociation entre acteurs. Si cette activité est diffuse et malléable, elle n'en est pas moins régulée et organisée comme un système professionnel à travers la définition de règles et de principes. Notre contribution s'appuie sur cette posture analytique qui fait de l'activité politique une activité professionnelle afin de « *saisir les modalités d'organisation du travail des élus et de leurs collaborateurs, les règles de fonctionnement de collectifs de travail hybrides, les chaînes de coordination et d'autorité entre acteurs, les modes de régulation formelle ou non, les engagements*

² A l'instar de cette citation d'Olivier Brachet, fondateur et ancien directeur de Forum Réfugiés, qui a démissionné le 2 février dernier de son poste de vice-président de la Métropole de Lyon et qui regrette la déconnexion engendrée par les activités de l'entourage de l' élu. « *Ca ne va pas faire plaisir à l'entourage de Gérard Collomb qui, en plus de démissionner, trouve que j'aurais pu avoir aussi la bienséance de me taire. (...) Question : La vie politique est à ce point déconnectée ? C'est un théâtre. Tu finis par avoir un relationnel uniquement là-dedans et par déclamer une messe à laquelle tu ne crois plus, mais tu dis à chacun ce qu'il veut entendre. Ma chance, c'est que je n'avais pas de collaborateurs pour écrire mes discours. Alors j'essayais de dire des trucs* » (*Lyon Capitale*, avril 2015, n° 743, p. 7-8).

dans le travail, les conceptions des attributions, le flux de la division des tâches... bref les définitions des sphères d'activités respectives - et souvent fluctuantes - de catégories différenciées de travailleurs - qui sont nombreux à circuler entre ces sphères - et leur agencement en un travail politique » (Demazière et Le Lidec, 2014, p. 24-25). L'application des grilles de lecture de la sociologie du travail à l'activité politique n'obère pas le rôle social spécifique qui lui est rattachée (notamment la définition du juste dans la société et sa légitimité à édicter les règles générales³) mais elle offre des ressources prometteuses quant à l'étude de la pratique quotidienne, en particulier des personnes dont le travail salarié relève directement de l'activité politique de l' élu.

Toutefois, plutôt que d'attaquer de front la question de l'entourage, il nous ait apparu opportun de changer la focale et de saisir l'entourage d'un élu, à partir du regard du directeur de cabinet, collaborateur direct des élus, dans le cadre des situations concrètes que constituent la prise de décision au sein d'une collectivité. Ainsi, nous faisons l'hypothèse que c'est à travers l'étude de ces processus décisionnels (comment il se déroule ? quels acteurs y participent ? quelles représentations sont mises en jeu ? comment se déroule la régulation ? etc.) que se constitue *in fine* l'entourage d'un élu entendu comme une configuration d'acteurs en capacité d'influer sur le décideur ultime, le chef de l'exécutif. Nous tâcherons de montrer que cet agencement d'acteurs, à la fois représentants de légitimités différentes voire contradictoires et participants à un monde commun, se concrétise dans ce processus de prise de décision dont la régulation se joue dans la recherche d'une proximité avec le maire. De cette étude, en ressort une configuration « bricolée » de l'activité décisionnelle et donc politique, dans laquelle le maire régule par son arbitrage, différentes contingences qui s'imposent à lui.

Pour illustrer ce processus d'interactions, constitutif de la production de la décision, nous nous attacherons à étudier le rôle pivot du directeur de cabinet au sein de ce processus. Pour cela, nous nous décrirons les différents métiers en proximité directe avec l' élu dans les collectivités locales. Ensuite, nous mettrons en lumière les différents savoir-faire et représentations utilisés par les acteurs (vus comme représentants d'un collectif) dans l'activité décisionnelle. La régulation à l'oeuvre au sein de ce processus nous semble être la recherche d'une proximité avec l' élu qui s'exprime à travers une compétition, plus ou moins visible, entre les agents sociaux.

Partie 1 L'idéal-type du directeur de cabinet : au plus près du maire

Pour définir la proximité entre un élu et un collaborateur, le critère du recrutement semble pertinent (Demazière et Le Lidec, 2014, p. 21). Ainsi, sont présumés proches du maire, les collaborateurs dont le recrutement et la carrière dépendent directement du chef de l'exécutif. Dans les collectivités locales, ce critère permet de distinguer les collaborateurs de cabinet et les dirigeants administratifs. Ces emplois ont connu une croissance forte suite à la décentralisation et aux transferts de compétences afférents (Biland, 2012). De plus, la transformation du pouvoir local en activité diffuse et centrée, notamment, sur la capacité des élus à construire des systèmes d'influence (Cadiou, 2009, p. 86-87) a raffermi la nécessité pour ces derniers de renforcer leurs entourages (Sawicki, 2003). C'est pourquoi, le recrutement de collaborateurs s'est intensifié à partir des années 1980, sous une forme collective (cabinet) ou individuelle (attaché ou conseiller), répondant ainsi aux exigences croissantes du métier d' élu (Courty, 2005). Faire de l'activité politique, une activité professionnelle permet de décrire la division du travail à l'oeuvre dans ce milieu professionnel. Dans les collectivités locales, cette division renvoie à deux types d'acteurs : les postes d'encadrement administratif (directeur(riche) général(e) des services - DGS, directeurs généraux adjoints - DGA) et les postes de cabinet (Cadiou, 2009, p. 158). La littérature académique sur l'encadrement

³ « Analyser les activités politiques en tant que travail suppose de se doter de catégories de pensée permettant de prendre simultanément en compte les éléments communs partagés avec tout travail, et les spécificités découlant de ses qualités de politique » (Demazière et Le Lidec, 2014, p. 11).

administratif a bien mis en avant l'affirmation d'une « haute fonction publique » territoriale (Biland, 2012, Bachelet, 2006) dont la prise en compte est nécessaire pour toute analyse du pouvoir local. La direction générale des services se doit d'être proche du maire par sa fonction d'interface entre les élus et les services dans la mise en oeuvre des politiques publiques. Le recrutement direct par le chef de l'exécutif contribue à renforcer cette proximité et cette politisation, rendue effectivement par la nature fonctionnelle du poste. « *L'emploi du DGS dépend directement du maire, il est de surcroît le premier interlocuteur administratif de ce dernier : deux raisons qui en font l'intermédiaire par lequel le premier magistrat exerce son autorité sur l'administration et maintient l'hégémonie du politique sur la bureaucratie. "Transducteur des intérêts du maire" auprès des agents, le DGS peut aussi être chargé par celui-ci de contrôler les autres élus. Cette proximité au chef de l'exécutif local, et à travers celle-ci, au « pouvoir » est une source de valorisation pour les cadres* » (Biland, 2012, p. 59). Le second type d'entourage, les structures de cabinet, fut comparativement moins étudié⁴. Cette absence relative peut s'expliquer de différentes manières. La première est la constitution relativement récente, au cours des années 1980, des métiers de collaborateurs d'élus locaux. La seconde renvoie aux représentations sociales attachées aux élus et qui favorisent une personnification de leur activité, tendant ainsi à masquer la nature collective de la pratique politique. Cette logique est valable tant dans les cabinets ministériels que dans les cabinets de collectivité, compte tenu notamment des phénomènes de présidentialisation des maires. « *[Le travail politique] consiste à produire des biens politiques, c'est-à-dire les décisions bien sûr, mais aussi un ensemble de discours publics (déclarations, tribunes, interviews, etc.). Ceux-ci sont le fruit d'un processus collectif de production impliquant au sein des cabinets une diversité d'agents sociaux. Or, par l'acte de magie sociale qu'est la personnification politique, l'ensemble des biens produits par le ministère sont imputés au ministre, ce qui revient à occulter les conditions réelles de leur production* » (Nollet, 2014, p. 91). Pourtant, une partie importante de l'activité des élus, qu'ils s'agissent des activités relationnelles, d'entretien des soutiens électoraux ou celles partisans de maîtrise de la concurrence interne est pour partie déléguée aux collaborateurs de cabinet (Demazière et Le Lidec, 2008, p. 140). Ainsi, ce collaborateur du maire de Lyon qui décrit son travail de mise en réseau, à la rencontre des « *gens qui font la vie de la cité quelque part, la chambre de commerce, les corps consulaires, le Medef, la CGPME... et en même temps les grands patrons en même temps les présidents d'assoc qui comptent et en même temps... les cultes, et en même temps... tous ces gens qui quelque part, à un moment donné, ... draine quelque chose, porte quelque chose... ou sur lesquels on a des sujets communs sur les dossiers* » (entretien avec un chef de cabinet, mairie de Lyon et Métropole de Lyon). De fait, les fonctions attendues d'un directeur de cabinet sont multiples et hétérogènes en fonction des souhaits de l' élu.

Gestion du temps et valorisation de l' élu, les missions attendues

De grands domaines émergent néanmoins de l'observation ou de la littérature professionnelle⁵ : la gestion du temps de l' élu, la gestion de ses interventions publiques et la gestion de l'équipe d' élus

⁴ A titre d'exemple, dans l'ouvrage collectif et fondateur de Guillaume Courty (Courty, 2005), deux chapitres (sur 13) est consacré aux collaborateurs de cabinet alors qu'ils représentent la très grande majorité des collaborateurs d' élus.

⁵ C'est notamment le cas de l'ouvrage *Le dircab*, édité par le groupe territorial éditions spécialisé dans les collectivités territoriales. Cet ouvrage disponible en abonnement, constitué de fiches pratiques régulièrement mises à jour, traite l'ensemble des questions liées au collaborateur de cabinet (recrutement, contrat, compétences, management des élus, etc.) mais également des sujets thématiques (la prévention de la délinquance, la démocratie participative, les finances publiques, etc.). Cet ouvrage constitue un guide méthodologique très présent dans les cabinets des collectivités.

municipaux⁶. L'étude des offres de poste permet de saisir de manière parfois plus concrète les compétences communes attendues. On y retrouve « l'accompagnement du chef de l'exécutif » (dans ses interventions publiques comme dans le conseil en stratégie politique), une activité relationnelle de « mise ou d'entretien de réseau » (au sein de l'équipe municipale mais également auprès des partenaires extérieurs à la collectivité), le « management du cabinet » et de ses personnels, le « suivi de la communication externe ».

La gestion du temps de l'élu est l'activité commune à tous les collaborateurs de cabinet. Elle constitue le cœur de l'activité politique de l'élu et illustre l'ensemble de son activité qu'il s'agisse de la représentation (manifestations publiques, commémorations, etc.), de l'activité relationnelle (rencontre avec les habitants ou des partenaires extérieurs) ou décisionnelle (conseils municipaux, réunions avec les responsables de service de la collectivité, avec des promoteurs, des acteurs associatifs, etc.). Pour les élus cumulards, la maximisation de son agenda devient une obligation qui nécessite des compétences professionnelles éprouvées et partagées (Godmer et Marrel, 2014, p. 37). Si le travail effectif (prise de rendez-vous, modifications sur l'agenda, relances téléphoniques, constitution d'une base de données de contacts) est réalisé par des secrétaires (secrétaire du maire ou secrétaire des élus), le directeur de cabinet (ou le chef de cabinet dans les collectivités plus importantes) supervise cet agenda en s'assurant de sa conformité avec les souhaits de l'élu. La centralité de la fabrique de l'agenda s'illustre par le fait que la « réunion agenda » est un temps obligé dans toute collectivité. Dans les grandes collectivités, elle conduit même à l'organisation de réunions préparatoires entre les membres du cabinet et ceux de la direction générale pour expliciter les priorités à arbitrer. Sur notre terrain d'observation, la « réunion agenda » réunissait, tous les lundis matins, le maire, le DGS, le directeur de cabinet et les secrétaires. Il s'agissait d'ailleurs de la seule réunion formalisée réunissant le directeur de cabinet et le DGS.

La seconde fonction principale du directeur de cabinet est la valorisation de l'action de l'élu. Elle s'actualise à travers le pilotage de la communication de la collectivité. L'importance attachée par les élus locaux à cette fonction s'illustre donc par la captation de ces tâches par ses collaborateurs directs. « *Les élus locaux sont souvent portés à recruter dans leurs cabinets des équipiers fidèles et compétents pour accomplir des tâches que les administrations locales pouvaient assumer auparavant : communication politique, animation des coalitions politiques, écriture des discours, gestion du protocole et des manifestations publiques, réception des administrés, entretien des réseaux relationnels, etc.* » (Cadiou, 2009, p. 165). D'une manière générale, le directeur de cabinet s'occupe de la communication publique du maire au sens large : communication externe (via la direction du service communication de la collectivité ou des prestations externes réalisées par des agences spécialisées) ou interne (communication destinée aux agents de la collectivité), gestion des apparitions publiques de l'élu (discours, réunions publiques, relations aux habitants, courriers, etc.). Celle-ci prend des formes multiples : communication publique avec le pilotage des outils de communication (magazine municipal, site internet, affichage, réseaux sociaux, etc.), la rédaction de discours, etc. En pratique, il s'agit essentiellement de tâches de validation d'un produit fini (articles du journal municipal, flyer ou affiche d'une manifestation, etc.) ou de rédaction de textes rattachés aux élus (par exemple, l'éditorial du maire dans le magazine municipal). Dans les petites collectivités, il est relativement fréquent que le directeur de cabinet soit également directeur de la communication. Cette situation le place dans une situation hybride vis-à-vis des services administratifs puisqu'il devient dans ce cas un responsable hiérarchique comme les autres (avec des fonctions managériales, des obligations statutaires vis-à-vis des personnels placés sous son autorité

⁶ Compte tenu de l'extrême diversité des missions conférées aux collaborateurs de cabinet, nous nous sommes concentrés sur le cas des directeurs ou des directrices de cabinet laissant de côté les autres métiers (chef de cabinet, collaborateur de cabinet, chargé de mission) En effet, selon la taille de la collectivité, le code général des collectivités territoriales offrent la possibilité aux responsables de l'exécutif de recruter plusieurs collaborateurs de cabinet.

- entretien d'évaluation, notation, des contraintes budgétaires, etc.). Pour faire son métier, le directeur de cabinet doit disposer de plusieurs compétences professionnelles qui mêlent savoir-faire et savoir-être. Il doit disposer d'une connaissance juridique (du droit électoral ou du code général des collectivités locales), d'une culture générale et d'une connaissance fine du contexte politique local et national. Le directeur de cabinet doit surtout disposer de la confiance du chef de l'exécutif.

Confiance et proximité avec le chef de l'exécutif

Cette confiance naît formellement du recrutement qui est réalisé de manière discrétionnaire par le chef de l'exécutif. Les collaborateurs de cabinet sont ainsi des personnes dont le recrutement et la carrière dépendent directement et unilatéralement du chef de l'exécutif. Ce lien spécifique est inscrit dans l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « *L'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions* ». Cette confiance est le produit d'un engagement partisan commun (au sein d'un parti politique, au cours d'une campagne électorale) qui conduit au partage de valeurs communes. « *G. C. ici a des collaborateurs avec lesquels il travaille depuis 20 ans donc nécessairement c'est des proches parce qu'ils se connaissent bien parce qu'ils euh ont vécu des moments plus ou moins faciles dans leur vie politique... la secrétaire particulière de G. C. à la ville de L., il travaille avec elle depuis toujours donc elle est précieuse...* » (entretien avec un chef de cabinet, mairie de Lyon et Métropole de Lyon). La professionnalisation accrue et l'expertise croissante du métier n'obère pas ce lien construit sur une proximité idéologique ou partisane. « *Rappelons au préalable le principe de la nécessité de l'engagement politique : il y a partage d'idées, de valeurs entre l'élu et ses collaborateurs politiques. C'est le fondement même de l'emploi de cabinet. Aujourd'hui comme hier, cette règle prévaut, même si elle a évolué depuis quelques années* » (Le dircab, chap. V - C). Cette confiance est au cœur de la relation entre l'élu et son directeur de cabinet. D'ailleurs, les entretiens ont montré que les processus de recrutement de nos différents interlocuteurs ont porté plus sur la compatibilité éventuelle entre le candidat et l'élu, la confirmation de la réputation du candidat que sur l'évaluation de ses compétences.

Cette confiance est aussi le produit du voisinage entre l'élu et son directeur de cabinet. Cette proximité s'illustre dans une double abolition des distances : distance spatiale et distance relationnelle (bien que cette dernière soit hétérogène et dépende de l'élu, des différences d'âges, etc.). Ainsi, l'agencement spatial des bureaux fait que le bureau du maire et le bureau du directeur de cabinet sont contigus avec une porte communicante facilitant les échanges informels. « *Des fois, il était dans son bureau, il travaillait sur un truc, il venait me voir, moi j'y allais, de la relation directe permanente* » (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 40 000 habitants). Aux yeux de tous, cette proximité spatiale dénote la proximité dans la relation de pouvoir.

Il arrive également que la proximité entre l'élu et son directeur de cabinet s'illustre dans l'absence de formalisme dans leurs interactions (au moins privées) et la production de nombreux échanges informels entre eux. Cette proximité est d'ailleurs valorisée dans la littérature professionnelle. « *Au quotidien, l'élu et son proche collaborateur se rencontrent à de nombreuses reprises, le plus souvent lors de rendez-vous informels. C'est là une différence importante avec les rencontres que peut avoir le responsable de l'exécutif avec d'autres collaborateurs ou des personnes extérieures à la collectivité : ici, point de formalisme, on frappe, on entre, on passe le message en quelques minutes, voire quelques secondes et c'est terminé* » (Le dircab, chap. IV - A). Ainsi, la proximité directe avec le chef de l'exécutif est attendue comme une compétence indispensable de tout directeur de cabinet. Il s'agit maintenant d'étudier comment cette proximité directe s'actualise dans le processus de prise de décision dont la nature collective met en jeu des interactions entre plusieurs acteurs sociaux.

Partie 2 La décision politique ou le produit d'un processus collectif et incrémental

Dans son ouvrage sur le système politique de la ville de New Haven (Dahl, 1971), Robert Dahl a développé plusieurs hypothèses sur la production de la décision : un nombre réduit d'acteurs influant sur la décision, un entourage à la disposition des leaders dans l'exercice de leur mandat, la prise en compte de la loyauté des différents groupes de citoyens et la ritualisation nécessaire des décisions. Cette ritualisation renvoyait à l'usage du vote ou des instances démocratiques (conseil, commission) comme finalité du processus décisionnel. « *A cause de la foi générale en le credo démocratique, les rapports d'influence exposés au grand jour sont souvent assortis d'un cérémonial démocratique, qui, en dépit de ce caractère n'en est pas pour autant exempt de conséquences sur la distribution de ces influences* » (Dahl, 1971, p. 177). C'est par cet aspect du processus que nous commencerons notre description du processus décisionnel. Le code général des collectivités locales distinguent deux types de décision. Celles relevant d'une délibération en conseil municipal et celles relevant des délégations de compétence du maire (dont l'article L.2122-22 dresse la liste limitative des missions susceptibles d'être déléguées au maire par le conseil municipal). En fonction de la taille de la commune, le règlement intérieur adopté en conseil municipal fixe la procédure et les modalités de convocation des différentes commissions. Dans les grandes communes, le projet de délibération est étudié en commissions thématiques par les conseillers municipaux de la majorité et de l'opposition (représentés de manière proportionnelle en fonction de l'importance des groupes politiques) en présence des directeurs de service qui peuvent être interrogés pour apporter une précision sur le dossier étudié. Les délibérations sont ensuite votées lors du conseil municipal. En l'absence de commissions thématiques, c'est une commission générale qui présente les différentes délibérations à l'ensemble des élus. D'autres commissions (commission d'appels d'offre) ont également un rôle décisionnaire sur l'attribution de marchés publics par exemple. Malgré leur inscription dans le droit et les garanties de publicité (et de démocratie) qu'elles assurent, ces dispositifs ne constituent pas le coeur du processus de décision qui se joue bien en amont.

L'analyse en terme d'activité professionnelle nous permet de saisir la prise de décision comme un processus collectif qui fait se rencontrer plusieurs acteurs sociaux, issus de collectifs hybrides et porteurs de pratiques et de représentations différentes, complémentaires mais aussi potentiellement concurrentes. Si le processus de prise de décision est ainsi l'occasion d'un réajustement permanent entre les acteurs, elle constitue aussi le lieu d'investissement d'une lutte structurante et sous-jacente : celui d'une recherche de la proximité avec le maire (qu'elle soit réelle, physique, supposée ou alléguée). « *“La décision” est en fait un travail incrémental, structuré par la circulation, entre les membres du cabinet de textes écrits autour desquels s'agrègent diverses interactions (réunions, échanges informels). Au fil de ce processus, des reformulations successives et une progressive restriction des options sont ainsi opérées. La décision apparaît comme le produit d'un ordre négocié entre les différents membres des cabinets ministériels : elle est la matérialisation des interactions qui s'y déroulent, et, à travers elles, de la structure sociale de cette institution* » (Nollet, 2014, p. 98). C'est par l'analyse de cette configuration, des interactions qui s'y nouent et des « coups » échangés entre les acteurs sociaux, que se révèlent les déterminants de la prise de décision et progressivement l'entourage des élus.

La décision, un processus formalisé lieu d'une concurrence de représentations

D'une manière schématique, le processus de décision se déroule de la manière suivante : un élu (le maire ou un adjoint) demande aux services administratifs d'apporter une réponse à une demande⁷.

⁷ L'expression « commande » est à ce titre très souvent utilisée par les services administratifs et les membres des cabinets pour formuler cette demande, dénotant ainsi à la fois la relation hiérarchique qui préexiste entre l'élu et le personnel administratif et l'attente d'une réponse dans un délai contraint.

Cette demande est reformulée par le DGS ou l'un des membres de l'encadrement administratif aux cadres intermédiaires (soit sous la forme d'un email, soit dans le cadre de réunions de direction). Les membres du service en charge du dossier produisent une note écrite qui, selon les canons de la fonction publique territoriale, rappelle le contexte, étudie la faisabilité technique de la demande et propose des solutions de mise en oeuvre. Cette note suit ensuite le chemin inverse en remontant l'échelle hiérarchique. Chaque étape (chef de service, DGA, DGS) participe d'une validation du document (par exemple via la signature apposée sur le parapheur contenant la note imprimée ou un transfert de courriel à son supérieur hiérarchique). La conformité à ce processus légitime ainsi le contenu de la note. Le maire ou l'adjoint est le destinataire final de ce document qui le valide ou le corrige par l'apposition d'un commentaire manuscrit. Cette validation finale (synonyme de mise en oeuvre effective de la décision une fois passée les étapes de la validation démocratique) peut aussi prendre la forme d'une réunion avec les responsables concernés et l' élu. Ainsi, l'un de nos interlocuteurs nous a décrit le processus décisionnel au sein de sa collectivité. Les services produisent une note qui, dans l'idéal, soumet plusieurs propositions à l' élu. Elle est ensuite transmise au conseiller technique qui peut la corriger, la renvoyer ou la valider. La note est ensuite transmise à l' élu. Si le dossier est important, l'arbitrage se fait lors d'une réunion commun cabinet/direction générale/ élu (avec le président et le vice-président concerné). C'est seulement à la suite de ce processus interne que le projet est formalisé en délibération ou en arrêté⁸. Dans ce processus de circulation et d'arbitrages se jouent selon nous deux types de modalités de la prise de décision qui s'apparentent aux modalités observées par Jérémie Nollet au sein des cabinets ministériels. « *On peut, par souci d'intelligibilité, objectiver les principes structurants du travail politique en cabinet en réduisant leur diversité phénoménale à une antinomie par des agents fondant leurs raisonnements sur les propriétés substantielles du problème (considérations techniques, réglementaires, économiques...), et les modalités exogènes, émanant d'agents dont les raisons et les raisonnements dépendent d'autres logiques que la seule résolution du problème* » (Nollet, 2014, p. 99). Dans les collectivités locales, les modalités spécifiques sont portées par les acteurs administratifs (DGS ou DGA) tandis que les modalités exogènes sont plutôt l'apanage du directeur de cabinet. Les modalités spécifiques correspondent aux questions concernant la faisabilité technique, financière ou réglementaire mais pas seulement. Des considérations gestionnaires peuvent également rentrer en ligne en compte. Les cadres administratifs proposent ainsi une solution qui facilite la gestion de leur service ou l'action de ses agents. Mais cette solution est parfois contradictoire à un autre intérêt, celui de l'habitant. Ainsi, dans l'une des collectivités observées, où a été prise la décision de réduire les heures d'ouverture de la mairie au public ou de fermer des permanences ouvertes aux habitants afin de faciliter le travail des agents et de réduire leur roulement. Les arguments avancés étaient le coût financier ainsi que le manque d'efficacité de l'organisation précédente, illustrée par la faible venue des habitants aux heures dites.

Les modalités exogènes concernent les conditions de réussite de la mise en oeuvre de la décision, notamment en fonction du contexte politique. C'est au directeur de cabinet qu'échoit bien souvent la formulation de ces modalités exogènes. Ce dernier vise à s'assurer des conditions de la réussite politique de la décision en amont comme en aval de la prise de décision. Une partie de son travail consiste également d'une stratégie de conviction en donnant du sens à la décision prise. Il s'agit de convaincre les élus, éventuellement réticents, de la cohérence de la décision prise en la mettant en concordance soit avec l'application du programme municipal, soit avec des contingences extérieures (difficultés financières, irrégularités réglementaires, etc.), soit avec un changement de stratégie. En aval de la décision, une fois le dossier inscrit dans le circuit réglementaire des commissions et du conseil municipal, il doit convaincre l'ensemble des élus, membres de groupes

⁸ A ce processus interne et démocratique peut être rajouté un processus de concertation auprès des habitants.

politiques parfois différents, de voter la délibération pour afficher la solidarité de la majorité municipale. Dans certaines communes, les majorités municipales peuvent être très larges. Ainsi, dans l'une des communes étudiées, la majorité composée majoritairement de membres du groupe des élus socialistes et républicains, comportait également des membres du parti radical de gauche, des écologistes, du parti communiste et de Lutte ouvrière. L'une des activités du directeur de cabinet était de convaincre les élus des groupes de la majorité de voter telle ou telle décision par des coups de téléphone, des échanges impromptus dans son bureau ou des courriels. Dans cet objectif de réussite politique, il peut également rédiger des argumentaires ou des discours à destination des élus. Il cherche à valoriser l'action de l'élu auprès des habitants et/ou de la presse locale. Il peut également évaluer les conséquences en terme de communication de la décision. Il intègre les contraintes de la communication publique (délais de parution, obligations éventuelles, adaptation des supports, etc.). Enfin, le directeur de cabinet évalue également les conséquences de la décision en fonction des équilibres politiques, notamment au sein de la majorité, ou en fonction de la personnalité des adjoints. Cette citation d'un chef de cabinet à la Métropole de Lyon illustre l'ensemble des modalités politiques qui déterminent les interventions du cabinet au cours d'un arbitrage. « *On peut avoir (...) un rendu des services sur lequel le cabinet a dit : "nous on pense plutôt que" parfois en rajoutant des éléments politiques parce que les services ont des avis techniques... le cabinet est là pour amener des éléments politiques en disant par exemple "tel sujet, nous n'avons pas la majorité pour le voter parce que nous perdons tel groupe ou tel groupe" ou à l'inverse ce sujet nous avons.. nous sommes sûrs de le passer parce que nous avons tel ou tel groupe. Il ne faut pas oublier que derrière ce sont des sujets qui sont forcément soumis à délibération et ... donc le cabinet apporte ce regard là. (...) Il y a le regard de la capacité à faire voter ou à pas voter, y'a la question du calendrier parce que le cabinet dispose de... la "perspective du timing du mandat", du timing de la communication, est en capacité de dire : "ça c'est pas le moment, plus tard, plus loin, tel sujet doit être sorti ou livré avant telle année" on a des séquences donc là-dessus c'est important* » (entretien avec un chef de cabinet, mairie de Lyon et Métropole de Lyon).

Dans ces interactions se jouent également des conflits de légitimité entre les acteurs. Ainsi, les cadres administratifs revendiquent leur expertise technique et réglementaire vis-à-vis des élus qui ne sont pas tous loin s'en faut des connaisseurs avisés du domaine de leur délégation (leurs trajectoires sociales ou professionnelles ne correspondent pas toujours à la délégation dont ils ont la charge). Cette stratégie de conviction se réalise dans toutes les interactions qu'ils nouent avec les élus (réunions, échanges informels, courriels, etc.) et visent à rapprocher la position de l'élu de la leur. Les fonctionnaires revendiquent donc une légitimité experte qui se fonde sur leur maîtrise technique et réglementaire des dossiers mais également sur la permanence de l'administration. Cette maîtrise s'illustre dans l'usage d'un « jeu de langage » spécifique, dont la non-compréhension produit de l'exclusion renvoyant les élus dans une relation scolaire aux services (cette relation est d'autant plus déstabilisante pour certains élus au bagage scolaire limité). Ainsi, cet exemple extrême dans lequel la formulation absconse des délibérations avait conduit à une incompréhension des élus municipaux et questionne même la légitimité de la prise de décision. « *C'étaient les services qui faisaient le travail de collecte et de recensement et le maire tranchait. Tout ceci était fait dans un langage qui ne permettait pas une appropriation... Par exemple, une élue, qui n'était pas une idiote, qui finira adjointe, m'a dit un jour : « mais on a augmenté les impôts ? Plus de deux ans après le vote du conseil ! Mais tout était fait pour que cela ne se voit pas... »* » (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 10 000 habitants). Les observations ont ainsi montré une volonté régulière des services à encadrer la liberté d'action des élus dont l'inexpérience ou le volontarisme politique étaient lus comme une forme de déstabilisation de l'action publique. « *Tu sais, les services savent... ils savent ce qui est bon pour la ville. Et là les élus leur disent, c'est nous qui dirigeons. J'étais dans une*

position un peu schizophrénique car d'un côté j'expliquais aux élus le fonctionnement de la collectivité, l'organisation des services, leurs missions, etc. et de l'autre, je leurs disais : "c'est vous qui dirigez" » (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 10 000 habitants). En s'appuyant sur des arguments de faisabilité technique ou financière, en rappelant à la raison ou l'ordre les élus, les directeurs administratifs se permettent ainsi de refuser certaines idées issues des politiques (Eymeri, 2003, p. 67). Face à cette légitimité experte, les élus revendiquent eux la légitimité démocratique issue de l'élection (ressource d'autant plus forte que l'élection est proche et le résultat net). Mais, cette revendication tend à parfois s'émousser au fur et à mesure de l'afflux des décisions à prendre que génère l'exercice du mandat.

Une compétition cabinet/services à relativiser

Cependant, la prise en compte des conséquences politiques, notamment électorales, dans l'activité décisionnelle n'est aujourd'hui plus seulement l'apanage des collaborateurs de cabinet ou des élus. Au niveau des DGS ou des DGA, la frontière entre l'administratif et le politique est tenue compte tenu de la « politisation fonctionnelle » qu'ont développée les dirigeants administratifs. Avec la décentralisation et l'accroissement des compétences dévolues aux collectivités, les élus locaux ont demandé à ces derniers une participation croissante, non plus seulement à la préparation et à la mise en oeuvre d'une politique publique, mais aussi aux conditions de sa réussite (Le Saout, 2013). Ainsi, les élus locaux ont demandé aux cadres une conscience constante des effets politiques de l'action. « *Plus on exige du haut-fonctionnaire qu'il s'investisse personnellement dans la définition des finalités toujours politiques de l'action publique et qu'il "se mouille" pour la faire réussir, plus l'activité administrative se trouve fonctionnellement politisée* » (Eymeri, 2003, p. 75-76). Cette politisation est également le produit du recrutement et du statut fonctionnel de ses cadres territoriaux dont la carrière est pour partie liée à celle des élus⁹.

Cette situation statutaire renforce toutefois la proximité avec l' élu et intègre le DGS dans un monde commun à celui des élus et des collaborateurs politiques. « *Ces collaborateurs, non élus dans la collectivité qu'ils servent, constituent ainsi l'entourage politico-administratif d'un exécutif. Ils entretiennent avec lui des liens variés, mélangeant les dimensions personnelle et contractuelle, mais plus encore incorporent eux-mêmes un rôle éminemment politique* » (Cadiou, 2009, p. 158). La complémentarité entre ces collaborateurs est ainsi exigée et valorisée bien qu'une concurrence historique structure les représentations propres à chacun des acteurs. « *Aujourd'hui (...) plus personne ne discute la complémentarité entre le directeur du cabinet et le directeur général des services, tant ils se complètent, chacun dans leur domaine (...). Le responsable de l'administration a pu ressentir le directeur de cabinet comme un intrus dans ses relations avec l'exécutif, un élément perturbateur risquant de faire écran entre le maire et le DGS. De son côté, le directeur de cabinet a pu craindre qu'un autre que lui puisse avoir un rôle de conseil stratégique sur la décision politique* » (Le dircab, chap. IV - C). Cette concurrence historique n'a d'ailleurs pas complètement

⁹ L'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 a créé la catégorie des emplois fonctionnels. Les fonctionnaires, affectés sur de tels emplois, appartenant obligatoirement à la catégorie A de la fonction publique territoriale, sont placés en situation de détachement. La fin de leurs fonctions intervient soit à l'initiative de l'agent, soit à celle du chef de l'exécutif. Depuis 1984, de nombreux lois et décrets ont étendu ce statut en abaissant le seuil démographique à partir duquel une collectivité peut en disposer. L'une des conséquences de cet accroissement est le développement d'une forme de « *spoils system* » local à la faveur des alternances électorales. Cette situation est d'ailleurs illustrée sur le registre des transferts sportifs par la presse professionnelle (« Emplois fonctionnels : un mercato sans précédent », *La Gazette des communes*, n°48/2248, 8 décembre 2014).

disparu des représentations¹⁰. Sur notre terrain d'observation, le DGS déclarait par exemple qu'il était naturel que la direction des services et le cabinet soient en compétition. De plus, alors que sa pratique quotidienne démontrait le contraire, il revendiquait une forme d'étanchéité entre le cabinet et les services administratifs en affirmant, par exemple, lors d'une réunion la nature historiquement dérogoire du cabinet dans le fonctionnement des collectivités vis-à-vis de l'administration. Cette situation récurrente dépend pour beaucoup de la conception de l' élu puisque dans d'autres collectivités étudiées, cette frontière était publiquement abolie. « Pour Y. B., à F., dans sa mentalité à lui, il n'y a pas cette dichotomie cabinet/services. Pas autant que tu peux l'avoir ailleurs. (...) Donc ça m'a positionné vis à vis des collègues, des services... Question : de quelle manière, ça t'as positionné ? Plutôt bien. Ils se sont dits, ouais, il fait pas du cab... » (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 40 000 habitants). Dans cette « concurrence » entre cabinet et direction générale se jouent à la fois des registres de légitimité différents et une mesure de l'influence réciproque vis-à-vis du maire. D'une manière générale, les services administratifs crédibilisent leurs pratiques par le respect du formalisme du processus décisionnel alors que le cabinet tend à valoriser l'efficacité de sa pratique, permise par sa proximité avec le chef de l'exécutif. Toutefois, de nombreux exemples montrent que les services savent également user de ce processus parallèle mais plus rapide. « En même temps, c'était pratique pour (les services) car ils savaient qu'il y avait des circuits rapides vis-à-vis du maire » (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 40 000 habitants).

La prise de décision est donc un processus incrémental qui met en oeuvre, autour de la production d'un écrit, toute une configuration d'acteurs sociaux qui produisent des arbitrages selon des représentations et des légitimités différentes (issues pour une large part du collectif dont ils sont les représentants). Les témoignages recueillis et l'expérience tirée de l'observation aboutissent toutefois à la difficulté à générer une généralisation du processus décisionnel, mise à part celle de la centralisation de la décision ultime, notamment pour les dossiers importants, auprès du chef de l'exécutif.

Partie 3 Comment le maire décide ? Un regard sur un entourage fluide et fragmenté

La description du processus de décision montre une circulation d'écrits, faite d'arbitrages et d'interactions entre des acteurs sociaux dont les éventuelles désaccords sont le produit de légitimités et d'intérêts différents. Ce processus se conclue par une validation ultime du chef de l'exécutif ou à défaut, par celle de l'adjoint si le dossier est de moindre importance ou relève d'un domaine plus spécialisé. Cette personnification nous conduit donc à nous interroger sur la manière dont les maires prennent leurs décisions. Cette interrogation ouvre un nouveau pan de l'analyse de l'entourage des élus en intégrant d'autres acteurs que ceux initialement répertoriés (les collaborateurs directs du cabinet et la direction générale des services). Elle nous amène à définir de manière encore plus fluide cette notion d'entourage qui associe des personnes parfois éloignées physiquement du chef de l'exécutif mais bien présentes dans les déterminants de sa décision.

La fragmentation naturelle de l'entourage

Dans son ouvrage sur le pouvoir local (Cadiou, 2009), Stéphane Cadiou avait décrit les soutiens extérieurs des élus qui assuraient l'inscription de la municipalité dans son territoire. L'affiliation partisane constitue l'un de ces premiers soutiens, notamment parce que les partis détiennent les clés de l'entrée en politique via l'éligibilité de la candidature (Cadiou, 2009, p. 120). Son influence,

¹⁰ « L'équilibre chef de l'exécutif/directeur général/directeur de cabinet est quand même très fragile. Concrètement, des liaisons parallèles qui court-circuitent le directeur général peuvent se mettre en place avec l'accord tacite des élus. (...) Poussé à l'extrême, pour diverses raisons liées notamment aux relations internes ou aux ambitions personnelles, le directeur de cabinet peut parfois jouer un rôle particulièrement déstabilisant dans la relation élus/fonctionnaires », « La relation élu local-fonctionnaire territorial », Actes du colloque du 18 décembre 2014 de l'observatoire SMACL des risques de la vie territoriale, cahier détaché n° 2, *La Gazette des communes*, 7/2257, 16 février 2015.

historiquement variable en fonction du parti politique¹¹, tend, depuis les années 1990, à la fois à s'homogénéiser à l'ensemble du spectre partisan et à se distendre sous l'effet de la professionnalisation des élus locaux (Gaxie, 1994). Dans les propos des collaborateurs, cette influence du parti s'illustre de manière diversifiée.

Elle s'inscrit d'abord dans un registre de fidélité et d'amitié, construit autour d'un parcours militant commun (ainsi tel collaborateur d'élus socialistes évoquant les « copains du parti »). Ensuite, cet attachement est retraduit par son ancrage dans le territoire. Ainsi, les maires socialistes du Rhône expriment une fidélité, pour les domaines touchant à la politique locale non pas aux prises de positions nationales émanant de la rue de Solferino, mais à la ligne politique établie par l' élu dominant sur le territoire, en l'occurrence le maire de Lyon également président de la communauté urbaine. Enfin, l'influence du parti est aussi variable au cours de la carrière de l' élu local. Ainsi, les personnes interviewées nous ont décrit l'évolution d'un maire qui s'est progressivement autonomisé du Parti Socialiste au fur et à mesure qu'il solidifiait sa stature locale (maire puis vice-président de la communauté urbaine puis député-maire). Cette prise d'autonomie s'illustre dans des décisions où la concordance avec les positions du parti politique se fait moins nette. *« D'ailleurs parfois ce qui nous énervait... une fidélité... c'est-à-dire que sur certaines questions il n'y avait pas de discussion c'était le PS. Euh... Après il y a aussi les calculs très politiques qui ont évolué avec le temps. C'est-à-dire qu'au début entre 2001 et 2004, c'était : « oui Gérard, oui Gérard, oui Gérard ». Et en 2004 il a été élu VP (vice-président) du Grand Lyon... après c'était encore un peu « oui Gérard, oui Gérard » mais à partir du moment où il a été élu député, moi je n'étais plus là... mais je sais que.. (sourire entendu) »* (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 40 000 habitants). L'affiliation partisane fournit également un contingent de militants locaux dont la capacité de mobilisation peut être déterminante dans les campagnes municipales ou dans la diffusion de la « bonne parole ».

Parmi les autres déterminants relevés dans la prise de décision, il y a le poids des relais locaux (présidents d'association, chefs d'entreprise, commerçants, etc.) qui constituent un réseau indispensable pour l'exercice du pouvoir local (Cadiou, 2009, p. 173). Dans l'exercice du mandat local, le poids des présidents d'association est ainsi particulièrement fort. C'est le cas notamment des présidents d'associations sportives qui disposent d'importants contingents de licenciés-habitants qu'il s'agit pour l' élu de convaincre ou, à tout le moins, de ne pas décevoir. Les questions du montant et du versement des subventions ou de l'utilisation des équipements sportifs communaux cristallisent souvent les interactions entre les élus et les relais locaux. Il est arrivé que des propositions de montant de subvention, élaborées par les services municipaux selon des critères financiers et d'efficacité (articulation de la subvention avec le nombre de licenciés locaux, cohérence vis à vis du budget général de la vie associative, etc.) soient refusées par les élus sous la pression des présidents d'associations qui peuvent disposer de la ligne directe du maire. Pour les élus, ces personnes peuvent être d'utiles partenaires pour l'organisation de manifestations locales mais également constitués des leaders d'opinion à l'influence supposée. Il n'est pas rare d'ailleurs que le président du club de football ou de rugby devienne lui-même adjoint délégué aux sports par exemple.

Rapport au parti politique ou aux partenaires locaux, ces déterminants participent de la réflexion de l' élu quand ils ne sont pas eux-mêmes à l'origine de la demande initiale. Parfois, ce sont des contingences indirectes qui président à la décision. Ainsi de la contrainte exercée par l'opposition sur l'action du maire. Les actions des élus de l'opposition, leurs interventions publiques (dans la presse locale ou au conseil municipal) influent sur les actions ou les initiatives de l'équipe

¹¹ La politisation était plus forte chez les élus locaux du Parti Socialiste que pour ceux membres de la droite républicaine par exemple. Cette situation était née des conquêtes locales des élus socialistes depuis l'élection municipale de 1977 qui a promu des élus plus jeunes mais également plus politisés que les élus de la droite républicaine qui s'affirmaient plus comme le produit d'une forme de notabilisation.

municipale en place. Ainsi, dans cette commune du sud de l'agglomération lyonnaise où l'apparition d'un opposant au discours singulier pousse le maire à modifier ses pratiques de communication. « *Une collectivité n'évolue que sous la pression. Et à S.-F., nous avons une pression politique. Il y avait M. D. qui venait de fonder Le Renouveau, il faisait une lettre qui l'envoyait aux habitants. Donc du jour au lendemain, le maire m'a demandé de faire une lettre aussi. Lui parlait et pas nous, ce n'était pas possible. Et puis M. D. était chef d'entreprise, il portait un discours sur l'efficacité donc oui c'était sous la pression politique...* » (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 10 000 habitants). L'analyse des déterminants de la décision nous renvoie donc l'image d'une configuration d'acteurs fluide mais structurée autour de la personnification du chef de l'exécutif. Cet agencement conduit à une régulation des interactions par cet enjeu principal et sous-jacent : la recherche de la proximité avec le maire (qu'elle soit réelle, physique, supposée ou alléguée¹²). Ainsi, les phénomènes de cour ne sont pas absents des relations que les différents acteurs entretiennent avec le maire. « *Question : est-ce que à ton avis il y a une compétition pour être proche du maire ? Mais bien sûr, évidemment ! Question : comment cela s'exprime-t-il ? Si tu voyais le nombre de petits mots que le maire reçoit pour son anniversaire, pour la saint Y... Il y a un vrai phénomène de cour. Beaucoup se prévalent d'être proche du maire. Le maire m'a fait une confidence, je l'ai vu personnellement, j'ai le numéro personnel du maire, etc. Mais le maire en est conscient, comme dans tout phénomène de séduction, il ne va pas repousser les gens, mais il sait à quoi s'en tenir* » (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 10 000 habitants). A l'instar du roi chez Norbert Elias (Elias, 2008), le maire s'institue en régulateur qui parvient à maintenir un certain « équilibre des tensions » entre différents acteurs sociaux lui assurant la stabilité de son pouvoir. « *Ses adjoints ou ses vice-présidents, pour certains ont besoin d'un regard bienveillant, d'un petit mot, pour sentir qu'ils font bien... (...) c'est quelque part le rôle du chef de dire : "ça c'est bien" et voilà* » (entretien avec un chef de cabinet, mairie de Lyon et Métropole de Lyon). Comme Pierre Birnbaum le précisait dans sa préface à l'ouvrage de Robert Dahl, ce qui fonde le pouvoir du maire, c'est sa position centrale, au coeur de toutes les décisions. Il doit donc veiller à maintenir un équilibre consensuel par un marchandage permanent entre les différents groupes sociaux qui constituent son entourage (Dahl, 1971, p. VI). Mais cette position centrale constitue à la fois une force et une contingence qui s'impose à l' élu qui cristallise dans sa prise de décision des intérêts issus d'acteurs sociaux parfois contradictoires. Cette position de régulateur est bien illustrée dans les décisions d'évolution de carrière où le maire est au point nodal, entre le responsable hiérarchique des agents de la commune, soucieux de la bonne gestion de son administration, et le responsable politique soucieux de sa réélection et de la mobilisation de ces soutiens locaux. « *Toutes les décisions liées au personnel étaient tranchées par le maire. Les services préparaient les tableaux d'avancement, (...) bref mais là, le maire devait trancher sur des situations de gens qu'il connaissait. C'était des gens en chair et en os, qui étaient incarnés. Et là, le maire décidait car lui seul est en capacité de faire l'équilibre entre toutes ces personnes, qui pouvaient être des proches, avoir des liens amicaux, être des militants...* » (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 10 000 habitants).

Les observations et les entretiens réalisés confirment l'idée que le travail politique local conduit à l'interrelation avec des groupes sociaux différents marqués par leur diversité. Ce constat n'a été que renforcé par les évolutions institutionnelles récentes et la montée en puissance de la notion de « gouvernance locale » ou « territoriale ». Ce phénomène conduit à conclure sur l'hétérogénéité des entourages des élus : membres du cabinet, directeurs généraux des services, proches (familles, amis

¹² « J'allais dire... les observateurs, ceux qui sont à l'extérieur, aiment à juger de la proximité... (...) Je crois que c'est un espèce de fantasme général la question de la proximité euh... parce que chacun aime se rassurer en se sentant proche... mais ce qui ne veut pas dire grand chose » (entretien avec un chef de cabinet, mairie de Lyon et Métropole de Lyon).

politisés ou pas), élus de la majorité, autres élus (maires, parlementaires), opposants politiques (bien qu'absents physiquement, l'interprétation de leur réaction par l' élu participe de la production de la prise de décision). Chaque acteur tend à intervenir dans le processus décisionnel, contribuant à son élargissement, à son étirement mais également à sa fragmentation. L'activité décisionnelle est donc le produit de la confrontation « bricolée » des interactions d'acteurs variés insérés dans un contexte contraint (sur le plan politique et institutionnel) et chacun, porteur de pratiques et de représentations professionnelles et de stratégies de légitimité.

Conclusion : des tensions à l'oeuvre au sein du pouvoir local

En partant de l'analyse du processus décisionnel pour arriver à l'analyse de l'entourage des élus, cette contribution révèle plusieurs tensions à l'oeuvre dans l'exercice du pouvoir local : la première entre le collectif et l'individuel et la seconde entre le formel et l'informel. La production de la décision constitue en la production d'écrits qui fabriquent une réponse à une demande sociale. Ces écrits transitent à travers un processus relationnel entre différents agents sociaux en compétition. Il s'agit donc d'une production collective dont la validation ultime est faite par une seule personne, le chef de l'exécutif qui est en d'ailleurs le responsable juridique et politique (par la grâce de la signature de l' élu). Cette personnification naît de plusieurs processus entremêlés. Au niveau politique, la nature de l'élection (scrutin de liste majoritaire à deux tours) produit une dichotomie entre le collectif de candidats (représenté par la liste) et son incarnation par la tête de liste. Ainsi, le maire, élu à partir d'une liste collective devient, une fois investi, l'incarnation de la commune et le régulateur des différents collectifs qui la constitue.

La seconde tension à l'oeuvre est celle opposant, au sein du processus de production de la décision, le formel et l'informel. La production de la décision poursuit un parcours formalisé qui lui confère sa légalité et sa légitimité : rédaction d'une note, rédaction d'une délibération et d'un rapport qui est ensuite présenté dans des commissions municipales, vote en conseil municipal, transmission à la préfecture pour le contrôle de légalité, etc. Mais cette formalisation qui légalise et légitime la décision n'empêche pas que parfois le coeur de la décision, le point nodal, se niche et se bricole dans des moments informels, lieu d'une négociation politique, d'une interrelation aléatoire. Cette dialectique entre individu et collectif permet aussi à l' élu de conserver, à l'abri des yeux de ses collaborateurs des pans intrinsèques de son action. De fait, même aux yeux des plus proches collaborateurs, les déterminants de la décision ne sont pas toujours clairement identifiés comme l'illustrent les deux citations suivantes. « *En fait, il est difficile de savoir à quel moment se prend une décision. Il n'y a pas d'expression du moment de la décision. Ça peut être sur un coin à table à déjeuner, dans une réunion avec les services, etc.* » (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 10 000 habitants). « *J'ai envie de croire que c'est stratégique et je pense que si c'est stratégique c'est plutôt bien parce que je suis convaincu qu'un décideur ne peut pas être totalement transparent (...) Ou alors... je sais pas ou alors... le dernier qui a parlé et qui a eu raison cette fois-ci et tu sais pas pourquoi... et ... je suis pas sûr en fait, si tu veux, que ça soit toujours conscient ou réfléchi. Après... euh... je pense ça c'est... encore une fois je pense que nous notre boulot c'est d'expliquer aux gens... que le leader maximo a eu cette idée donc... évidemment c'est pas ça... mais en tout cas que tout est construit* » (entretien avec un directeur de cabinet, ville de 40 000 habitants). D'un point de vue heuristique, l'analyse des coulisses de la décision ne lève pas complètement le voile sur la « boîte noire » que constitue la prise de décision. Sur un plan politique, l'agencement bricolé que constitue le processus décisionnel peut aller à l'encontre de la rationalité exigée et revendiquée par les institutions locales. Pourtant, c'est parfois une rationalité décalée, une conformité à d'autres principes qu'il faut intégrer pour comprendre telle ou telle action politique.

Bibliographie

- Bachelet F., *Sociologie formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux*, Annuaire des collectivités territoriales, 2006, p. 99-113.
- Biland E., *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, 2012.
- Cadiou S., *Le pouvoir local en France*, Grenoble, PUG, 2009.
- Coulon A., *L'école de Chicago*, Paris, PUF, 2012.
- Dahl R., *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971.
- Demazière D. et Le Lidec P., « Analyser le travail politique. Introduction » in Demazière D. et Le Lidec P. (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR, 2014, p. 11-33.
- Demazière D. et Le Lidec P., « Le travail politique. Introduction », *Sociologie du travail*, n°50 (2), 2008, p. 137-146.
- Elias N., *La société de cour*, Paris, Flammarion, 2008 (1974).
- Eymeri J.-M., « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.
- Fontaine J. et Le Bart C., *Le métier d' élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Gaxie D., « Le maire entre discipline et libertés. Remarques sur les limites du travail politique », *Politix*, « Le métier d' élu - Jeux de rôles », volume 7, n°28, 1994, p. 140-148.
- Godmer L. et Marrel G., « La production de l' agenda. Comment se fabrique l' emploi du temps d' une vice-président de conseil régional » in Demazière D. et Le Lidec P. (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR, 2014, p. 37-52.
- Le Saout R., « Les rapports de pouvoir entre les élus et l' élite administrative locale dans les municipalités urbaines », *Savoir/Agir* 3, 2013 (n°25), p. 39-45.
- Legavre J. B., « *Off the record*. Mode d' emploi d' un instrument de coordination », *Politix*, volume 5, n°19, 1992, p. 135-158.
- Muller P. et Surel Y., *L' analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrétien, 1998.
- Nollet J., « La production des décisions dans les cabinets ministériels. A propos de la gestion politique de la « vache folle », in Demazière D. et Le Lidec P. (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR, 2014, p. 91-108.
- Politix*, « Le métier d' élu - Jeux de rôles », volume 7, n°28, 1994.
- Sawicki F., « Le leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? », in Smith A. et Sorbets C. (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d' analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003, p. 71-88.
- Smith A. et Sorbets C. (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d' analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003.