
INTRODUCTION

C'est la loi du 26 janvier 1984 qui fonde la fonction publique territoriale¹. Après plusieurs siècles de subordination à l'autorité étatique à partir d'une forme unique de centralisation en Europe, un champ professionnel essaie de se penser comme entité autonome dans le paysage institutionnel français. À côté de la fonction publique de l'État² et de la fonction publique hospitalière³, la naissance de la fonction publique territoriale a répondu à une volonté de ses initiateurs de rompre avec ce qu'ils dénommaient une « culture jacobine multiséculaire ». Les joutes oratoires qui ont enflammé les bancs de l'Assemblée nationale tout au long de l'année 1982 témoignent des affrontements qui opposeront deux camps républicains, la gauche nouvellement convertie aux vertus de la décentralisation, et la droite unie devant ce qu'elle considérera un temps comme un démembrement de la France. Gaston Defferre, père des lois de décentralisation des années 1980 s'oppose ainsi à Michel Debré, alors député de la nouvelle opposition et porte parole du mouvement gaulliste :

« Les responsables politiques qui tenaient les leviers de commande ont maintenu en tutelle les Français et leurs élus, les traitant comme des mineurs soumis aux décisions d'une classe politique et d'une administration de plus en plus centralisée et de plus en plus technocratique. Ce type de centralisation, qui se voulait éclairée et qui était en réalité dominatrice a engendré une administration et une réglementation étatique, tatillonne, bureaucratique, un dirigisme étouffant pour les élus et les entreprises » (Deyon, 1992, p. 127).

1. Loi du 26 janvier 1984. Le titre III du statut général de la fonction publique territoriale harmonise les statuts des personnels des communes, des départements et des régions en créant la fonction publique territoriale aux droits et devoirs comparables à celle de l'État.

2. Fonction publique d'État créé par la loi du 11 janvier 1984.

3. Fonction publique hospitalière créé par la loi du 9 janvier 1986.

Il s'agira ainsi pour le nouveau gouvernement de rééquilibrer des pouvoirs et des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, par la promulgation des lois du 2 mars 1982 et du 22 juillet 1983 et permettre l'émergence de services publics locaux plus professionnels :

« Pour être fortes et respectées, les collectivités territoriales avaient besoin elles aussi d'administrations compétentes, puissantes et respectées susceptibles de faire jeu égal, y compris dans les débats les plus techniques, avec leurs homologues de l'État » (Schrameck, 1995, p. 15).

Des secrétaires généraux de mairie aux directeurs généraux de service communaux, un changement de paradigme professionnel ?

Ce changement institutionnel marque ainsi une véritable rupture dans les rapports entre pouvoir central et les nouvelles collectivités territoriales. À côté des régions, des départements et des structures intercommunales, les 36 571 communes⁴ représentent un ensemble disparate en taille et en type d'activités au sein de ce nouvel ensemble. Ainsi, après avoir été pendant plusieurs siècles considérés soit comme de « simples particuliers », c'est-à-dire non reconnus comme faisant partie de la sphère publique, ou comme des sous-fonctionnaires, les « communaux » se trouvent inclus dans la nouvelle fonction publique territoriale, avec un statut les situant à parité avec leurs homologues de l'État et du champ hospitalier public. Et pourtant, les « communaux » peuvent se targuer d'être les héritiers d'une très longue tradition, bien antérieure à bon nombre de catégories professionnelles rattachées aujourd'hui au champ public créées plus récemment à partir de la fin de l'Ancien Régime, comme le défend Glanclaude (2000, p. 43) :

« Les agents communaux semblent ne pas avoir d'histoire, tant il est vrai qu'ils sont restés méconnus pour ne pas dire inconnus et qu'il fallut attendre plus de vingt ans après promulgation du statut de 1952 pour qu'ils soient pleinement reconnus. L'étude historique du personnel communal relève l'erreur et le danger que présente une telle attitude. L'existence des agents communaux est concomitante à celle des communes. Les communes d'Ancien Régime possèdent des agents. C'est reconnaître que le personnel communal peut se prévaloir d'une longue tradition, ce qui peut être un facteur de confiance en soi pour des agents ayant souvent le sentiment d'être ignorés et parfois méprisés. C'est posséder un ensemble d'exemples concrets permettant d'apporter des éléments de réponse à des questions actuelles. »

4. Sources INSEE, recensement général de la population 2010.

Ces services municipaux sont aujourd'hui encadrés par des secrétaires de mairie pour les communes de moins de 2 000 habitants et par un « directeur général des services », qui succédera au « secrétaire général de mairie » par la loi du 12 avril 2000. Les directeurs généraux communaux deviennent ainsi des hauts fonctionnaires, et comme eux, sont susceptibles d'être déposés par la volonté du maire-employeur. Quels ont donc été les effets de ces profonds bouleversements institutionnels sur le rôle, le niveau de responsabilité, les modes de sélection, les qualifications et la formation professionnelle de ces dirigeants communaux ? Cette nouvelle configuration institutionnelle a-t-elle permis de faire émerger un nouveau modèle de dirigeant, chargé de mettre en œuvre, sous l'autorité des élus, une politique locale libérée de la tutelle *a priori* des préfets ? Mais le vote par l'Assemblée nationale de la loi du 17 avril 2013⁵, qui redéfinit le mode de désignation des élus communautaires en autorisant leur élection directe au suffrage universel, ne va-t-il pas remettre en question cette nouvelle situation durement acquise ?

Éclairer la longue socio-histoire d'un groupe professionnel peu étudié : les DGS communaux

Cet ouvrage se destine donc à mettre en lumière un groupe professionnel très peu étudié à ce jour, les directeurs généraux communaux, comme le personnel communal lui-même. Les recherches sur ce thème sont très rares, et tranchent avec les écrits nombreux produits sur des catégories de fonctionnaires d'État, notamment les corps les plus prestigieux de la haute fonction publique, comme le précise à nouveau Grandclaude (2000, p. 51) :

« L'état des lieux témoigne de la trop grande rareté des travaux sur l'histoire du personnel territorial, où ils apparaissent épars, éclatés, et les synthèses peut-être trop réduites à l'évolution du droit. [...] Les fonctionnaires territoriaux restent extrêmement en retard par rapport à leurs homologues de l'État, qui, ministère après ministère, créent des comités d'histoire⁶. »

Les rares études sont d'ailleurs plutôt réalisées par des juristes que par des historiens (Delaine, 2000, p. 18). Le premier objectif de cet ouvrage sera donc de présenter l'histoire de ce groupe professionnel, à partir de catégories professionnelles remontant au haut-moyen âge pouvant être rattachées à la conduite de l'action publique locale. Au sein même du champ territorial, ces directeurs généraux se distinguent des autres dirigeants des conseils généraux, régionaux et des structures intercommunales, catégories de création récente. Il s'agira

5. Loi du 17 avril 2013, loi n° 2013-403 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

6. Colette Grandclaude est chargée d'études à l'observatoire de la fonction publique territoriale du CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale).

de comprendre les phénomènes socio-historiques qui ont produit les formes professionnelles actuelles de DGS communaux, dans leurs caractéristiques particulières d'aujourd'hui. Ainsi, nous serons amenés à illustrer comment leur rôle et leurs fonctions actuelles sont le fruit d'un long processus socio-historique mettant en scène pouvoir central et pouvoir local en France, comment le statut et la place qui leur revient aujourd'hui ont été le résultat d'un jeu multiséculaire à trois : élus locaux/secrétaires généraux/État central. Il s'agira également de démontrer comment leur statut professionnel et leur niveau de responsabilité sont étroitement liés à l'évolution du statut des communes en France. En résumé, la première partie de cet ouvrage tentera de définir comment s'est progressivement constitué ce groupe professionnel et comment il s'est organisé pour la défense de ses intérêts catégoriels.

Comment devient-on directeur général des services communaux ?

Jean-Claude Thoënic et Katherine Burlen, sociologues et politistes, sont de rares universitaires à s'être intéressés aux directeurs généraux des services communaux. Dès la fin des années 1990, ils mettaient en évidence les caractéristiques bien particulières de ces dirigeants, très éloignées des profils des autres dirigeants des autres fonctions publiques : très grande variété des origines sociales et de trajectoires, de niveaux de qualification, de niveau d'expérience pour accéder à leurs fonctions. Cohabitent des « localistes-municipalistes », héritiers de la « communale » issus de milieux populaires et peu qualifiés car rentrés par la petite porte des agents de base, des diplômés de l'enseignement supérieur attirés par une fonction publique en expansion à partir des années 1990, « parachutistes » (Brémaud, 2004) de la fonction, c'est-à-dire intégrés sans expérience préalable. Enfin, des représentants de la haute fonction publique, fréquemment détachés de la fonction publique d'État, diplômés des grandes écoles et installés dans les grandes villes. Il qualifie ainsi cette catégorie professionnelle de « *melting pot* roturier ». Il s'agira donc de répondre à plusieurs questions, aujourd'hui peu étudiées faisant référence à la socialisation et à la nature du niveau de responsabilité de ce groupe professionnel :

- des questions autour des processus de désignation. Comment accède-t-on à cette fonction ? Comment est-on nommé à ce poste ? À partir de quelles ressources ? Quelle est la part des diplômés ? De l'expérience professionnelle, de la trajectoire ? ;
- des questions autour de la production des normes générées par le collectif. Comment cette catégorie s'organise et se regroupe-t-elle pour définir la fonction de DGS ? Comment les interactions de ce groupe professionnel créent une ou des identités collectives, productrices par exemple de normes de socialisation pour les nouveaux arrivants ? Peut-on repérer des

- normes différentes induites par les changements institutionnels précédemment décrits ? Se définit-on différemment selon que l'on a été socialisé à ses fonctions à l'époque de la « communale », ou que l'on a bénéficié du nouveau contexte institutionnel né des lois de décentralisation ? ;
- il s'agira enfin d'ouvrir « la boîte noire » du rôle et du domaine d'activités des DGS. Sur le plan des pratiques professionnelles, qu'est ce qui distingue le dirigeant d'une commune de 3 000 habitants de son collègue d'une collectivité de 20 000 habitants ? Il s'agira ainsi de relever la multiplicité des formes professionnelles qui distinguent les DGS dans leurs activités quotidiennes et des grands jours, de repérer les grandes catégories qui les distinguent, selon leur strate de population et leur identité professionnelle.

Comment devient-on directeur général des services communaux, sans y avoir été préparé ?

Enfin, le troisième objectif de cet ouvrage sera d'éclairer les formes d'apprentissage spécifiques à cette catégorie. Contrairement à certains dirigeants d'autres fonctions publiques, comme les directeurs d'hôpitaux ou les proviseurs, la prise de poste de dirigeant des services communaux n'est pas soutenue par une formation spécifique professionnalisante. La grande majorité des directeurs généraux questionnés pour témoigner de leurs pratiques dans cet ouvrage parleront de « formation sur le tas », les premiers mois de leur intégration. Mais comment se former dans un milieu professionnel aussi hétérogène ? L'hétérogénéité des origines se combine à la très grande variété des formes professionnelles entre les « polycompétents », dirigeants « au four et au moulin » (Brémaud, 2009, p. 173) des villes de moins de 5 000 habitants disposant de peu de cadres, des « hémimanagers » partagés entre expertise juridico-financière et management dans les villes de 10 000 à 20 000 habitants, et les managers, dirigeants de plein exercice au sein des grandes villes. Il s'agira donc de comprendre « comment devient-on directeur général des services communaux, sans y avoir été préparé ». Nous nous efforcerons de réaliser une « radioscopie du tas », c'est-à-dire de comprendre les ressorts d'apprentissage en situation professionnelle. Quelles sont les conditions favorables qui permettent à un DGS, isolé dans sa commune et seul professionnel à son poste, dans cette très grande diversité, de faire preuve progressivement d'une réactivité et efficacité dans les affaires du quotidien et la résolution des situations-problèmes ? En quoi la qualification de base, ou l'absence de qualification pour certains oriente-t-elle les représentations de la fonction et les modes d'apprentissage ? La compétence juridique, creuset de la constitution de ce groupe social au cours du *xx^e* siècle est-elle toujours la référence centrale de ce groupe ? Nous mettrons en évidence un modèle de formation bien particulier, induit par l'isolement de ce professionnel exposé aux forts aléas de son activité : l'autoformation sociale de configuration. Nous illustrerons comment elle se structure à partir des « relations cardinales » du DGS communal, c'est-à-dire

à partir de ses relations de subordination, d'autorité, collégiales et partenariales. Enfin, nous étudierons la situation spécifique des DGS de grandes villes, aux profils et niveaux de qualification très différents, dans un système professionnel très spécifique : existence d'un cabinet, d'une équipe de direction, de cadres fonctionnels détenteurs d'expertise, d'élus professionnels de la politique.

Cet ouvrage est le produit de la rencontre de deux enseignants-chercheurs, ayant pour point commun d'avoir centré leurs recherches sur l'étude de cette catégorie professionnelle :

- Loïc Brémaud est enseignant-chercheur en sciences de l'éducation et de la formation à l'université de Rennes 2, rattaché au CREAD⁷. Antérieurement à son intégration dans cette université en 2007, il a longuement côtoyé les directeurs généraux de communes et les secrétaires de mairie en tant que consultant en organisation auprès du CDG 35⁸. Il a parallèlement assuré l'animation de cycles de formation et de conférences auprès de l'ENACT⁹ d'Angers et de Dunkerque en direction de cette population. Il a rédigé une thèse sur les 43 directeurs généraux des services communaux du département de l'Ille-et-Vilaine, soutenue en 2003. Une partie des sources utilisées dans cet ouvrage est ainsi issue de ce travail de recherche ;
- Laurence Durat est enseignante-chercheuse en sciences de l'éducation et de la formation au sein de l'université de Haute-Alsace, rattachée au LISEC¹⁰ et au CRF du CNAM¹¹. Elle engage entre 2004 à 2008 un programme de recherche sur les dirigeants dont elle sera le chef de projet de l'analyse de l'activité des directeurs des collectivités territoriales. En 2008-2009, elle participe à une étude européenne comparée des dirigeants des collectivités territoriales, portant sur les « statuts, compétences et responsabilités des dirigeants des administrations locales et régionales en Europe », pour le compte de l'UDITE¹² et du SNDGCT¹³. Elle intervient régulièrement à l'INET¹⁴ de Strasbourg. Dans ce cadre, en 2010-2011, elle a mené une enquête sur les effets de la formation au management du CNFPT¹⁵ à partir d'une étude évaluative et prospective du cycle supérieur de management de l'INET.

7. CREAD : Centre de recherche sur l'éducation, les apprentissages et la didactique.

8. CDG : Centre de gestion de la fonction publique territoriale. Institution d'aide et de conseil en matière de gestion de personnel en direction des élus des communes et des structures intercommunales. Il y a un CDG par département.

9. ENACT : École nationale d'application des collectivités territoriales, devenues les INSET, institut national spécialisé d'études territoriales en 2010.

10. LISEC : Laboratoire interuniversitaire des sciences de l'éducation et de la communication.

11. CRF : Centre de recherche sur les formations du CNAM, centre national des arts et métiers.

12. UDITE : Union des dirigeants territoriaux de l'Europe.

13. SNDGCT : Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales.

14. INET : Institut national des études territoriales, localisé à Strasbourg.

15. CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale, centre de formation des personnels territoriaux.

Avant de s'immerger dans les mondes sociaux des DGS communaux et de comprendre les ressorts des dynamiques d'apprentissage qui leur permettent de se professionnaliser, comment cette catégorie s'est-elle structurée au fil d'une très longue socio-histoire ?