



HAL
open science

La confiance dans la relation entre le Directeur Général des Services et le Chef de l'Exécutif Territorial

Etienne Desmet

► **To cite this version:**

Etienne Desmet. La confiance dans la relation entre le Directeur Général des Services et le Chef de l'Exécutif Territorial. [0] PSL Université Paris Dauphine. 2020, pp.431. hal-03752288

HAL Id: hal-03752288

<https://hal.univ-reims.fr/hal-03752288v1>

Submitted on 16 Aug 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Paris Dauphine – PSL

Paris Sciences Lettres

Executive Doctorate in Public Affairs

Promotion

2016/2020

**La confiance dans la relation entre le Directeur
Général des Services et le Chef de l'Exécutif Territorial**

*Thèse menée sous l'autorité académique du Dr Jean-Claude Petit, dans le cadre de
l'Executive Doctorate in Public Affairs (EDPA) de l'Université Paris-Dauphine.*

Etienne Desmet

REMERCIEMENTS

Les premières personnes à qui je pense au moment de remettre cet ouvrage sont bien sûr mes parents, Michel et Françoise Desmet, mon épouse Marie-Laure, mes enfants Paul, Louis et Rose et mon frère Dominique. Je ne saurais jamais assez souligner leur soutien sans faille dans cette période bien particulière.

J'aurais également une pensée affectueuse pour mes aïeux qui m'avaient indiqué la voie de la recherche et de la pédagogie (en particulier Jacques Guillard, professeur agrégé en latin et en grec) et mes grands-parents, pour quelques amis chers, en particulier mes collègues professeurs de la Reims Management School (maintenant Néoma).

Si la thèse est un travail solitaire, ce qui est une véritable expérience initiatrice pour un dirigeant, en particulier du service public, habitué au travail en groupe, à la performance collective. Elle ne pouvait être menée à bon port sans aide et soutien.

Tout d'abord, je tiens à remercier Jean-Claude Petit, mon directeur de thèse, pour son encadrement et ses conseils durant ces années d'initiation à la recherche et ses encouragements incessants pour tenir le cap, tout en respectant, tant que faire se peut, des principes académiques. C'est une grande chance d'avoir pu bénéficier de son expérience et de son érudition.

Je voudrais souligner aussi les encouragements du Professeur Laurent Batsch, ancien Président de l'Université Paris Dauphine, que j'ai eu l'honneur de servir en tant que Directeur Général des Services de l'Université pendant trois années.

De même, les encouragements du Professeur Renaud Dorandeu, Directeur de Dauphine LSO et co-directeur de l'Executive Doctorate, tout au long cette aventure de l'Executive Doctorate in Public Affairs, du Professeur Sébastien Damart, nouveau directeur de l'EDPA, ainsi que du Dr Sébastien Duizabo, directeur du département d'éducation permanente de l'Université Paris Dauphine m'ont été précieux. Je voudrais aussi rappeler ici le rôle pivot et ô combien apprécié de Christine Barthout, dans l'animation de notre promotion, la coordination toujours

impeccable des informations toujours faite avec professionnalisme, disponibilité, tact et bonne humeur.

Plusieurs professeurs ont été sources d'inspiration pour ce travail, par leurs suggestions et remarques, en particulier à la genèse de cette thèse, là où il faut choisir le thème, l'angle d'attaque et les ressources dans la littérature. Ainsi je voudrais remercier Isabelle Huault, Professeur et Présidente de l'Université Paris Dauphine, Alice Le Flanchec, Professeur de gestion à l'Université Paris 1, Hervé Colas, ancien Professeur de Management et Directeur général Adjoint au sein de Néoma et actuel président du Groupe CHD, Maria Koutsovoulou Professeur de Management à l'ESCP, Fabien Blanchot, Professeur de Management à l'Université Paris Dauphine, Jean-François Chanlat, Professeur de Management à l'Université Paris Dauphine, Philippe Saunier, Professeur de Droit Public à l'Université de Nice Sophia Antipolis, tout comme le Professeur Léon Laulusa, Dean for Academic Affairs et DGA de l'ESCP, le Professeur Marcel Guenoun, Directeur de la Recherche de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance et Valérie Neveu, Professeur de gestion à l'Université Paris 1.

Je voudrais remercier à nouveau particulièrement les Professeurs Jean-Claude Petit, Sébastien Damart, Renaud Dorandeu, Valérie Neveu, Marcel Guenoun, tout comme Stéphane Pintre, Directeur Général des Services de la Ville d'Antibes-Juan-les-Pins et de la Communauté d'Agglomération de Sophia-Antipolis, également Président du Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales, d'avoir accepté de faire partie du jury de cette thèse.

Je serais incomplet si je ne mentionnais pas des professeurs qui ont été des modèles dans mes différents cursus de formation, et qui m'ont tous incité, à différents moments, à entreprendre un doctorat ou un PhD : Ming-Jer Chen, Professor de la Virginia University (Darden School of Business), Donald Hambrick (Bronfman Professor Emeritus de la Columbia Business School), Philippe Dobler, Professeur Émérite de l'ESCP, et Michel Fiol, Professeur Émérite de l'École des Hautes Études Commerciales de Paris.

Cette thèse s'est effectuée dans le cadre de l'Executive Doctorate in Public Affairs, dont nous avons été avec mes camarades la première promotion. J'ai été très impressionné par la grande

qualité des intervenants venant stimuler notre sagacité durant les week-ends de séminaires, qui suivaient des semaines de travail intense dans nos administrations respectives. Je voudrais remercier l'ensemble de mes camarades de promotions Raphaële Vançon, Moussa Diaby, Hayat Fouret, Maya Matar, Aristide Sun, Éric Martin-Hersent, Marie Waltzer, Gioia Venturini, Alexandre Munoz, Yasmine Farag, Mehdi Gaouane pour nos échanges vivants, enrichissants, percutants et surtout fructueux.

Enfin ce travail de recherche est le fruit de réflexions depuis près de 30 ans sur les relations entre les dirigeants d'organisations publiques. Je voudrais ici remercier collectivement ces dirigeants, certains pour leur amitié et leur fidélité, d'autres pour m'avoir permis d'explorer des comportements intéressants, brillants, originaux et parfois inattendus, mais toujours riches d'enseignements.

Je voudrais aussi rendre hommage aux 46 dirigeants et élus qui ont spontanément ouvert leurs agendas et leur porte pour échanger longuement et sincèrement sur notre sujet de recherche. Conformément à nos engagements de stricte confidentialité et d'anonymisation de leur témoignages, je ne peux les nommer mais peux vous assurer de la qualité d'engagement et de sens profond du service public. Je leur en suis particulièrement redevable.

SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION.....	8
1 SYNTHÈSE PLURIDISCIPLINAIRE SUR LA CONFIANCE	32
1.1 La confiance sous l'angle de la philosophie.....	34
1.1.1 Autrui et l'altérité au cœur de la question de la confiance.....	36
1.1.2 L'instauration « naturelle » d'un rapport de force, d'une asymétrie.....	39
1.1.3 La confiance comme acte premier, sans cause.....	43
1.1.4 Confiance et Morale	44
1.1.5 Le pouvoir (et son étendue de la délégation) est un enjeu fort	45
1.1.6 Confiance et coopération.....	47
1.1.7 Confiance et réputation	49
1.2 La confiance sous l'angle de l'économie et de la théorie des jeux	52
1.2.1 Le comportement des acteurs dans l'échange : forcément opportuniste ?.....	52
1.2.2 La confiance, notion centrale pour comprendre la dynamique des transactions	54
1.2.3 Confiance et coopération entre agents économiques	57
1.2.4 Confiance et théorie de l'agence	58
1.2.5 Apports de la théorie des jeux pour comprendre des mécanismes de confiance et de coopération	60
1.3 La confiance sous l'angle de la psychologie.....	69
1.3.1 La confiance dans la relation de confiance construite : compréhension et appréhension des traits de personnalité et de motivation des acteurs	70
1.3.2 Relation et communication.....	74
1.3.3 La confiance et théories de l'Échange Social et du Contrat Psychologique	77
1.3.4 La confiance comme « état psychologique »	87
1.3.5 Les déterminants de la confiance - ressources pour faire confiance	90
1.4 La confiance sous l'angle de la sociologie et de la sociologie des organisations	95
1.4.1 La question de l'encastrement (ou « <i>embeddedness</i> »).....	97
1.4.2 La confiance comme mécanisme de réduction de la complexité sociale.....	100
1.4.3 La confiance comme phénomène social.....	107
1.4.4 Le risque et le besoin de confiance	110
1.5 La confiance sous l'angle des théories des organisations	114
1.5.1 Formes organisationnelles et confiance	115
1.5.2 Les approches mécanistes ou classiques du management.....	116
1.5.3 École des relations humaines : l'apport des approches psychosociologiques	118

1.5.4	L'approche systémique des organisations et des relations qui s'y déploient.	122
1.5.5	Mintzberg et l'École de la contingence	126
1.5.6	Les approches sociopolitiques : la théorie de l'acteur stratégique.....	132
1.6	La confiance sous l'angle des sciences de gestion et du management.....	140
1.6.1	Les caractéristiques de la confiance : de quels risques parle-t-on ?.....	141
1.6.2	Les formes de la confiance	148
1.6.3	Niveau d'intensité de la confiance	153
1.6.4	Dynamique et évolution de la confiance	157
1.6.5	<i>Leadership</i> et l'impact sur la confiance	168
2	REVUE DE LITTÉRATURE SUR LE CONTEXTE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	187
2.1	Un enjeu managérial fort compte tenu du nombre d'organisations et d'agents concernés	190
2.1.1	Organisation administrative des territoires	190
2.1.2	Un environnement en mutations constantes depuis près de 40 ans.....	204
2.1.3	Enjeux des rôles de chef de l'exécutif et de directeur général des services...	214
2.1.4	Vers une clarification ou une précision du rôle de ces deux acteurs ?.....	236
3	ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUE ET OBJET DE RECHERCHE	258
3.1	Éléments de problématique	258
3.2	Objet de recherche.....	259
4	MÉTHODOLOGIE ET ÉTUDE DE TERRAIN	264
4.1	Le paradigme épistémologique retenu : l'interprétativisme.....	267
4.2	Choix du « mode de raisonnement », i.e. Induction, Déduction, ou Abduction	273
4.3	Le choix de la méthode d'observation : quantitative ou qualitative ?.....	276
4.3.1	Les méthodes qualitatives	276
4.3.2	Les raisons du choix pour une recherche qualitative	278
4.4	Méthode d'étude du terrain	280
4.4.1	Échantillonnage : la constitution du groupe de responsables à rencontrer	280
4.4.2	Un échantillon de 46 interlocuteurs « représentatifs ».....	281
4.4.3	Méthode de collecte des informations : les entretiens semi-directifs.....	288
5	ANALYSES ET INTERPRÉTATION DES RESULTATS	296
5.1	Le déroulement du terrain	296
5.1.1	Contexte	296
5.2	Éléments quantitatifs remontant du terrain	297
5.3	Éléments qualitatifs remontant du terrain	300
5.4	L'analyse et l'interprétation des résultats.....	307
5.4.1	Classification thématique des transcriptions des entretiens	307
5.4.2	Comptabilisation des occurrences par thématique	308

5.5	La confiance : enjeux ressortant du terrain	314
5.5.1	Construction et dynamique de la confiance, cycle de vie	314
5.5.2	Les ressources pour inspirer, construire et renforcer la confiance	337
5.5.3	Un nouveau cadre/contrat pour la relation : le contrat de mandat	341
5.5.4	La confiance au sein d'une relation asymétrique de forces et de pouvoir	348
5.5.5	Enchâssement des réseaux de confiance ou de niveaux de relations et de pouvoir	353
5.5.6	Une gouvernance de la confiance.....	355
5.5.7	Les risques des jeux « personnel » des acteurs	358
5.5.8	Explicitation de la notion de « Contrat invisible », le ressenti de la confiance	362
5.5.9	Les qualificatifs au fur et à mesure de la construction de la confiance.....	364
5.5.10	Clarté des rôles	367
5.5.11	<i>New Public Management</i>	380
5.5.12	<i>Spoils System</i> : une pratique courante	385
6	CONCLUSION GENERALE	398
7	BIBLIOGRAPHIE	401
7.1	Sur la confiance (différentes approches).....	401
7.2	Sur les Collectivités, Sciences politiques et Management Public	418
7.3	Sur la méthodologie de recherche	424
7.4	Sur les autres ouvrages, revues ou études importantes	426
7.5	Autres sources d'information	428
8	LISTE DES TABLEAUX ET ILLUSTRATIONS	429

INTRODUCTION

« Le pouvoir vient d'en haut, la confiance vient d'en bas »
Abbé Sieyès (1748-1836)

Cette thèse sur la confiance dans la relation entre le¹ Directeur Général des Services (DGS) et le Chef de l'Exécutif Territorial (CET)² se veut originale et contribuer à la réflexion sur les équipes de direction d'une collectivité territoriale en observant pour le comprendre un couple central dans le fonctionnement des collectivités locales à l'endroit où se rejoignent le politique et l'administration, l'impulsion politique et la mise en œuvre technique.

Ces deux leaders ont mission et vocation à travailler en étroite collaboration, en tandem, pour assurer le bon fonctionnement de collectivités très sollicitées par leurs administrés. Ces collectivités ont au fur et à mesure des actes de décentralisation et de réforme de l'État, des champs d'intervention (les « compétences) nombreuses et variées. Ils le font dans un contexte de complexité administrative croissant et d'équilibre financier précaire.

Cette recherche s'inscrit dans le champ des « *trust studies* », de manière volontairement originale. D'abord parce que l'angle d'attaque est le vécu, le ressenti de cette confiance par les acteurs eux-mêmes. Ils se sont confiés longuement sur l'originalité de la situation et sur leur perception de ce phénomène, en l'explorant aussi lors de nos entretiens. Si la confiance entre ces deux acteurs peut être expliquée par l'ensemble des disciplines qui ont contribué au foisonnement des « *trust studies* », en particulier par certains modèles psychosociologiques (Lewicki & Bunker, 1995, Rousseau et al. 1998), nous en montrerons la limite, en particulier dans le contexte des collectivités locales en France, et nous tenterons aussi d'apporter quelques éléments explicatifs nouveaux. Il est aussi intéressant de souligner que le thème de

¹ A des fins de simplification d'écriture uniquement, le masculin sera employé pour décrire la personne en charge de la fonction de DGS ou du mandat de CET. Il nous semble important de préciser que cette fonction ou ce mandat n'est pas « genrée » et peuvent être occupée aussi bien par une femme que par un homme.

² Le Chef de l'Exécutif Territorial est un terme « générique » pour représenter le Maire d'une Commune, le Président d'une Collectivité Territoriale (Département, Région) ou le Président d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

la confiance est au cœur des réflexions sur l'amélioration du service public, de la perception des politiques à l'œuvre (Bartoli & Trosa, 2007 ; Cannac et al., 2007 ; Plumelle, 2019 ; Cheurfa & Chanvril, 2019 ; Foucault, 2020). Ce thème est au cœur des réflexions sur le développement et la compétitivité des sociétés, des pays et des territoires (Fukuyama, 1995). Cette thèse n'abordera pas ce thème passionnant et vaste. Tout simplement on fera inévitablement faire le lien entre la confiance des administrés et leurs collectivités territoriales (et les élus qu'ils ont choisis pour la diriger pour un mandat) et la confiance de ces élus et les responsables administratifs chargés de mettre en œuvre les décisions prises.

Cette recherche s'inscrit aussi dans les réflexions et travaux sur le management et le leadership en abordant un sujet peu évoqué dans la littérature managériale : celui de la « codirection », des rapports ou relations entre le n°1 et le n°2 d'une organisation (Hambrick & Mason, 1984 ; Hambrick & Cannella, 2004 ; Bournois & Chanut, 2010). Des leaders soumis à de fortes pressions qui impactent leur personnalité (Zaleznick, 1977 ; Kets de Vries & Miller, 1984 ; Kets de Vries, 2001, Kramer & Gavrieli, 2004 Kets de Vries et Balasz, 2007). Étudier le thème de la codirection de surcroît dans le contexte du management public, plus spécifiquement celui des collectivités territoriales peut apporter des éléments de réflexion sur l'évolution de management public et des questions de gouvernance publique voire de dirigeance, c'est-à-dire de dynamique des équipes de pilotage stratégique (Bournois et al., 2007, Bournois & Chanut, 2010).

Pour introduire le sujet de manière concrète et imagée, nous présentons quatre tableaux illustrant les enjeux de cette recherche

Premier tableau : un directeur général des services évincé se confie

Au cours d'un échange avec un ancien Directeur Général des Services d'un Conseil Départemental, rencontré deux mois après son éviction, celui-ci nous glisse, alors que nous lui parlons de ce projet de recherche sur la confiance dans la relation entre le Directeur Général des Services (DGS) et son Maire ou son Président (CET) : « *Vous allez faire une recherche sur la confiance et vous voudriez recueillir mon avis ? En tout cas, moi, je peux vous parler de la perte de confiance ! Et croyez-moi, la perte de confiance peut être dans les deux sens* ».

Se concentrant sur la « perte de confiance », l'un des termes juridiques explicitant les causes officielles et leur traduction règlementaire, de son départ de ses anciennes fonctions et sur la rupture de son contrat (i.e. ce que l'on appelle dans le vocabulaire de la fonction publique territoriale la « décharge de fonction »), il soulignait aussi que la « perte de confiance » en dépit de l'asymétrie de la relation, le CET étant le supérieur hiérarchique du DGS, peut se ressentir et « se décider » de manière contre-intuitive et sûrement provocatrice dans les deux sens afin sûrement de rétablir quelque peu les équilibres entre les deux acteurs : du CET vers le DGS, aussi bien que du DGS vers le CET.

Faisant allusion aux relations détériorées entre lui et son ancien patron, sur lesquelles nous reviendrons plus en détails lors du recueil du « terrain » de cette recherche, il souligne un point essentiel : pour travailler en pleine efficacité, sans « se regarder sans cesse³ », mais en étant toujours connectés, comme « un ballet de deux danseurs portant un bandeau », il est nécessaire d'instituer cette confiance. Mais de quelle confiance parle-t-on ?

Comment procéder alors ? Il est nécessaire de bien délimiter les rôles, d'éviter les zones de recouvrement de responsabilité, de rôles dans des organisations qui ne manquent ni de théâtralité, ni de rituels (Katz & Kahn, 1966 ; Goffman, 1974 ; Simmel, 1996 ; Kets de Vries, 2001 ; Hambrick & Cannella, 2004). Il apparaît nécessaire de communiquer, d'échanger et se voir aussi régulièrement pour renforcer les intervalles « de confiance ». Après, si cette confiance est instaurée, pour reprendre quelques verbatim issus du terrain : « tout va plus vite », « tout est huilé », « nous parlons d'une seule voix ». La confiance dans cette relation professionnelle bien particulière serait un agent d'alignement stratégique au plus haut, observé par tous, qui donne le « la » de l'action publique menée dans la collectivité.

Deuxième tableau : la préparation des élections

Au moment où la rédaction de la thèse prend sa fin, une vague d'élections locales (municipales en 2020⁴, départementales et régionales en 2021) se prépare, ce qui aura pour conséquence

³ Il pourrait y avoir ici une analyse sur la confiance dans le processus de contrôle du politique sur l'administration et sa fonction d'économie de la vigilance

⁴ La pandémie du coronavirus a amené le gouvernement à instaurer un état d'urgence sanitaire sans précédent. Le confinement général de la population a été mis en place entre les deux tours des élections municipales. Restent élus les listes ayant eu la majorité dès le premier tour. Pour celles qui allaient s'engager sur un deuxième tour, des incertitudes de date font que le mandat des équipes en place est prolongé jusqu'aux élections qui vraisemblablement se feront à nouveau sur deux tours.

un renouvellement classique des équipes politique et des équipes administratives de direction générale.

Cette période de préparation des élections est bien sûr particulière. Dans toutes les collectivités, la préparation de ces échéances –aussi bien la réalisation du bilan du mandat, la préparation d'un programme politique, la constitution des futures équipes politiques qui partiront en campagne et déjà l'« après-campagne » sont le sujet et la préoccupation qui animent les acteurs publics : les élus tout comme les fonctionnaires, en particulier les directeurs généraux des services et leurs équipes de direction générale (les directeurs généraux des services techniques DGST et les directeurs généraux adjoints DGA), les directeurs de cabinet et leurs collaborateurs.

L'installation de l'équipe municipale ou communautaire ou de la collectivité territoriale, la préparation des calendriers de conseils, les nominations, les votes de budgets rectificatifs...et le renouvellement des équipes de collaborateurs de cabinet et d'emplois fonctionnels –i.e. les directeurs généraux de l'administration dont le « contrat » (pour les fonctionnaires on parlera de « détachement sur un emploi fonctionnel, pour les contractuels, on parlera de contrat) est intimement lié au bon vouloir et aux décisions des élus - sont dans toutes les têtes.

Concrètement, dans ce contexte, les Directeurs des Ressources Humaines des collectivités révisent la procédure de « décharge » et de recrutement des emplois fonctionnels (qui ont un statut bien particulier- Centre de Gestion de l'Oise, novembre 2018) dont la « mobilité » devra être orchestrée avec agilité : rapidité, régularité et efficacité. Les élus partent en campagne. Et les emplois fonctionnels refont leurs curriculum vitae, et réactivent leurs réseaux pour une éventuelle autre campagne, ce que l'on appelle le « mercato » des Directeurs Généraux des Services et des postes de direction générale (par allusion aux périodes où le marché des transferts des joueurs de football est ouvert).

De même, les cabinets de recrutement spécialisés dans le secteur des collectivités locales remettent à jour leurs « fichiers », échangent intensivement et rencontrent les directeurs généraux actuels et potentiels, auscultent les décideurs politiques actuels et à venir, tels des détecteurs de talents qui devront agir avec précision et célérité dès que les équipes politiques

seront installées et que le basculement entre la conquête du pouvoir et l'exercice du pouvoir sera effectif.

Troisième tableau : Le système de dépouilles dans les collectivités locales en France

Le *spoils system* s'est installé progressivement en France, traditionnellement dans les ministères au moment de changement de gouvernement (Sancino, 2011 ; Bach & Wegrich, 2018). Ce système de « dépouilles à la française » est devenu classique. Et le débat sur les relations entre la bureaucratie et le pouvoir politique est ancien et sujet à une littérature fournie (Bach & Wegrich, 2018 ; Serpa & Ferreira, 2019).

La durée de cette mise en place des nouvelles équipes prend presque un an. Si la politisation de l'administration est un thème de recherche très suivi au niveau de l'État : il serait peut-être intéressant de l'analyser au niveau local, de faire une description fine du processus et éventuellement une analyse de coût/bénéfice de telles pratiques.

Il montre aussi que les équipes au plus haut (élus, directions générales, cabinet) sont une préoccupation fondamentale –presque une année de travail sur des mandats de six ans- des équipes dirigeantes des administrations territoriales. L'enjeu est donc fort, vital, politique, stratégique. Il va conditionner hautement la performance publique, puisque l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques en dépendent fondamentalement, et d'une certaine manière la confiance dans le service public.

Ainsi le Président d'une collectivité territoriale, juste installé lors du conseil du vendredi matin, invite dans la foulée dans son bureau le directeur général en place, avec qui il a travaillé depuis quelques semaines pour préparer le processus administratif de l'installation de son conseil, ainsi que les premières délibérations lors du premier conseil. Ils sont accompagnés par le directeur de cabinet.

La rencontre est courte (à peine quinze minutes). *« Je vous remercie pour votre passage de témoin, mais je voulais vous informer que vous ne serez pas mon directeur général des services. Je n'ai pas de reproches à vous formuler personnellement, vous verrez avec le directeur de cabinet les modalités de votre départ. Votre successeur que je connais depuis de nombreuses années et que j'ai choisi pour exercer les missions de directeur général des services, prendra ses fonctions dès lundi. Je compte sur vous pour lui transmettre le témoin ».*

Un autre président nouvellement nommé demandera à son tout nouveau directeur général des services de se séparer de toute l'équipe de la direction générale en place avec son prédécesseur (c'est-à-dire les directeurs généraux adjoints et directeur général des services techniques), afin de pouvoir être sûr de leur engagement à ses côtés, pour agir en toute confiance. Ce que ne fera d'ailleurs pas complètement le directeur général des services, mais lui coûtera de nombreuses heures d'explication et un peu de confiance.

Quatrième Tableau : l'installation du Maire et la Nomination du DGS

Une fois les équipes installées, le lien particulier entre le CET et son DGS est l'objet de toutes les attentions et de toutes les observations. Comment a-t-il été recruté ? Est-ce qu'ils s'entendent ? Comment vont se prendre les décisions ? Tant d'indices qui pour imperceptibles qu'ils paraissent, sont précieux pour rassurer, générer de la confiance et de l'alignement ?

De manière très pragmatique, les décisions concernant les délégations de signature sont un des reflets immédiats de la confiance du chef de l'exécutif envers le directeur général des services et aussi les élus adjoints ou vice-présidents. Ces décisions sont non seulement un indicateur de confiance mais aussi un indicateur de performance et d'efficacité. Ce circuit de signatures correspond à un processus qui peut être fluidifié comme engorgé, facilitant ou non le fonctionnement des services. Ceux-ci attendent « la » signature pour mettre en œuvre. Cette entente entre le chef de l'exécutif et le directeur général des services, la qualité de cette collaboration comporte donc un enjeu fort de cohésion stratégique et d'efficacité organisationnelle.

Ainsi aux côtés du Maire ou du Président, homme ou femme politique connu(e) de toutes et de tous (au moins à l'échelon local), œuvre en effet « dans l'ombre », pour rendre effectives les politiques publiques locales, une femme ou un homme, le directeur général des services, chargé de la mise en œuvre des décisions et orientations politiques. Il forme un double attelage pour entraîner et piloter la collectivité. Ce double attelage, comme toute relation forte, connaît des moments forts et des périodes plus compliquées. Un ouvrage récent de management public (Lozé, 2010) titrait « *Maire / Directeur Général des Services : le couple infernal* ». Au-delà d'un titre accrocheur, il témoigne de manière illustrée certains enjeux forts de la relation entre ces deux responsables, situés au point de rencontre entre le champ politique et le champ technique et administratif de l'action publique locale.

Aujourd'hui, même si elle est questionnée par les chercheurs, si la répartition « théorique » des rôles semble claire, pourtant la réalité démontre une gamme très variée de comportements et de fonctionnements. Au cœur de cette alchimie relationnelle, il semble particulièrement approprié de questionner les rôles précis, la partition et la confiance entre les deux acteurs, dans ce couple.

Ces quelques tableaux illustrent des aspects importants symboliques et concrets de la relation entre le Chef de l'Exécutif Territorial et le Directeur Général des Services et de l'importance de la dimension de confiance dans cette relation. Ils mettent en valeur la question centrale de la confiance et le particularisme du champ dans lequel nous allons l'observer de l'intérieur : les collectivités territoriales en France.

La confiance : un concept polysémique

La confiance est un champ d'étude transversal assez récent d'un point de vue scientifique – les publications se sont surtout beaucoup développées depuis une trentaine d'années- et font l'objet de croisements « regards » de différentes sciences : l'économie, l'économétrie, la théorie des jeux, les statistiques, la sociologie, la psychosociologie des organisations, la psychologie, les sciences politiques, le droit, la gestion, la finance, le marketing... Ces croisements sont riches parfois convergents, parfois divergents, ce qui ne facilite pas l'appréhension et la compréhension du concept. Les chercheurs soulignent généralement ce point de difficulté, soulignant les différents sens que l'on accorde à « confiance » ou à sa traduction en anglais « *trust* » « *confidence* » ... ainsi que la prolifération des définitions de ces mots. (McKnight & Chevarny, 2001). Ce foisonnement d'angles de recherche montre que la confiance est un concept riche et complexe. Au-delà d'une revue de littérature, nous établirons une synthèse pluridisciplinaire sur la confiance qui aura pour objectif de clarifier les positions et de faire émerger des problématiques de recherche.

Pour introduire le sujet, la confiance, qui se situe « *au cœur des problématiques relatives à la coopération des hommes et les femmes au sein des organisations* » (Gratacap & Le Flanchec, 2011) est un concept ayant une dimension interdisciplinaire.

Peut-on définir la confiance ?

Définir la notion de confiance est un exercice particulièrement ardu, tant les auteurs qui se sont penchés sur le concept ont soit des avis très divergents, soit parce que leurs définitions se chevauchent et se recouvrent, et jamais de la même manière.

Bien entendu, la première approche pour définir la confiance est de revenir sur l'étymologie. Étymologiquement, le verbe confier vient du latin « *confidere* », (de *cum* « avec » et *fidere*, i.e. se fier), c'est-à-dire « se fier avec » : pour accorder sa confiance, on s'en remet donc à quelqu'un, on dépend de sa bienveillance à notre égard, on se fie à sa bonne foi. Ainsi la foi, la fidélité, la confiance, le crédit et la croyance sont étymologiquement liés. De même, on peut trouver une grande proximité entre les termes « crédit », « croyance », « confiance », « confier » et « confidence ». Le « crédit » vient du latin *credere* (i.e. croire, confier en prêt, avoir confiance, remettre au soin de...). Celui à qui l'on se confie est digne de confiance. On

dit un homme ou une femme de « confiance ». Quand on confie une information, on indique une exclusivité, une proximité et on attend de celui à qui on fait cette confiance, le sens de l'engagement, de la discrétion voire du secret. Cela indique aussi une dimension d'intimité dans la relation, donc une grande proximité.

La confiance contient un fort contenu émotionnel, il décrit une dimension d'« affect » dans la relation, comme un « investissement de l'âme ». La relation peut connaître des aspects fusionnels. Quand on est en confiance, on pourra décrire le sentiment ou la sensation comme relevant d'un « état de grâce », d'une harmonie parfaite, d'une entente cordiale (c'est-à-dire des cœurs), d'affectio societatis (Ramanantsoa & Reitter, 2012)... Les expressions sont très parlantes et imagées : On parle « d'une même voix ». « Il n'y a pas une feuille de cigarette entre nous... ». Les qualificatifs pour décrire la confiance, montrent une bienveillance voire un abandon en tout cas une grande proximité et une forte affinité, tournent autour de la perfection : une parfaite confiance, une confiance absolue ou totale, une confiance aveugle (on y va « les yeux fermés »).

A l'inverse, la méfiance, en « négatif », se voit associée aussi à des notions aussi fortes et évocatrices sur le registre des sentiments et des émotions. On est méfiant envers celui qui aurait trahi, coupable donc de trahison, de mensonge, de déception⁵, de désillusion, de duplicité, de déloyauté, de dissimulation, d'infidélité, d'opportunisme, de double jeu... Et les conséquences de la trahison ont un caractère inéluctable avec des thèmes autour de la séparation temporaire ou définitive (on divorce, on rompt, « on tombe en disgrâce », on est « mis à l'écart », on applique des punitions, on donne des avertissements, voire on signale une exclusion, on ignore ou on oublie etc...). Et pour revenir en grâce, il faudra s'excuser, faire pénitence et amende honorable.

Nous sommes donc dans un registre à la fois des émotions et d'un référentiel pseudo-religieux, c'est dire la puissance évocatrice du concept de confiance et combien on s'en remet à l'autre. On notera ici que les traductions de la confiance en anglais, en allemand font apparaître également des sources étymologiques mettant en avant les mêmes notions :

⁵ Déception donc comme en français « désappointement ou déconvenue » et comme « tromperie », traduction de *deception* son faux-ami anglais.

-en anglais « *trust* » dérive de l'islandais (Old Norse) « *Traust* » (ou « *Treysta* » pour le verbe) qui signifie confiance dans le sens de dépendance, de quelqu'un ou de quelque chose, ou « foi religieuse ». *Trust* provient également du vieil anglais « *treowe* » qui signifie fidèle et qui est proche de « *true* », vrai. *Trust* dérive aussi du vieil allemand « *Trost* », du proto-germanique « *Treuwaz* » qui relie à la dimension de crédibilité (« croire »). Elle indique des notions de protection, de support, de fidélité, de réconfort et de consolation, de solidité. Progressivement la notion de « *trust* » recouvrera la fiabilité (« *reliability* »), désignant la qualité d'une personne solide sur qui on peut compter.

-l'autre mot anglais désignant la confiance « *confidence* » descend, elle, du vieux français (et donc du latin) "*Cum Fidere*", indiquant la notion d'assurance ou de croyance dans la bonne volonté, la véracité des propos ou des actes de l'interlocuteur. Plus tard, vers le 15^{ème} siècle, la notion s'élargira à l'assurance dans le sens de sécurité dans l'affirmation de l'autre, tout comme « une conversation privée ou secrète ».

-en allemand, la confiance traduite « *Vertrauen* » est un mot avec des racines étymologiques proches de « *Trust* », dérive de « *Trost* » et « *Treuwaz* ». La racine « *Trauen* » (verbe signifiant faire confiance) remonte au gothique et un groupe de mots incluant « *Treu* » (qui se traduit par fidèle mais aussi fort, solide. Les verbes « *Trauen* », « *Zutrauen* » signifient aussi faire confiance.

Il y a donc une forte dimension d'émotion et d'affect dans la relation, dans l'acte d'accorder sa confiance, entre celui qui donne confiance et celui qui se montre digne de confiance. Il y a une attente, une espérance aussi. C'est un engagement très fort. Et on pourra se demander si cette dimension d'engagement et d'attente de comportement de l'autre partie se joue dans un seul sens de la relation, ou dans les deux sens. Ainsi fondé sur un investissement affectif fort, c'est-à-dire un risque personnel envers l'autre, cela peut expliquer la prudence initiale des interlocuteurs face à un tel engagement émotionnel (Jeffries & Reed, 2000) et peut être un facteur explicatif de la force comme de la vulnérabilité de la relation de confiance.

Définir la confiance est un véritable défi. La confiance est un concept à « *taille d'éléphant* » (McKnight & Chevarny 2001), un concept où « *le foisonnement de travaux s'est accompagné d'une diversité de perceptions* » (Simon, 2007), ou encore un « *puzzle* » compte-tenu de la

multiplication des études (Ramanantsoa & Reitter, 2012). La confiance est un nom en français, « *trust* » en anglais c'est un nom et un verbe. C'est une structure sociale, un trait de personnalité ou de caractère, une qualité, une croyance, une intention comportementale. Un des paradoxes pour un phénomène aussi vaste auquel se sont « attaqués » autant de disciplines et de chercheurs, est que finalement, les chercheurs sont restés au sein de leur disciplines respectives pour explorer la confiance, selon leurs représentations d'origine. Peu d'approches interdisciplinaires donc en dépit de la multiplicité des disciplines sont à l'œuvre.

Des définitions et des approches disciplinaires de la confiance

Selon les disciplines, la confiance comporte de nombreuses définitions parmi lesquelles :

Pour les sociologues, la confiance (comme la méfiance) se définit comme **mécanisme de réduction de la complexité sociale** (Luhmann, 1979).

-confiance comme **suspension de la rationalité** (Simmel, 2010), signifiant que l'agent rationnel se trouve confronté au manque d'information, à l'incertitude et il lui faut pourtant décider et agir. Pour cette prise de risque, il doit nécessairement « suspendre la rationalité », « lâcher prise » et faire confiance. La suspension du doute étant aussi la suspension de la défiance (Ramanantsoa & Reitter, 2012),

-confiance comme **contrat invisible**. Au-delà des contrats explicites, les parties expérimentent des contrats implicites, la relation entre les acteurs peut contenir des affects positifs ou négatifs affectant la confiance. Ce contrat invisible contient toutes les dimensions du contrat implicite, contrat psychologique (Rousseau et al., 2014), où les contractants, au-delà du contrat écrit, conviennent de manière implicite et informelle, de règles non dites, non écrites (Kotter, 1973 ; Savarimuthu & Rachael, 2017, Subramanian ,2017),

-confiance comme **lubrifiant des relations sociales** (Lorentz, 1982) et **élément central et fondamental de toute transaction économique qui en conditionne le succès**. (Arrow, 1974)

-confiance comme **réducteur de l'incertitude**. Les transactions comportent des risques et des incertitudes qui rendent des acteurs vulnérables. La confiance devient pour les

psychosociologues synonyme d' « espérance et de consentement d'un tiers qui s'engage dans une transaction » (Deutsch, 1958; Lewicki & Bunker, 1995 ; Simon, 2007),

-confiance comme **garant du lien social** (Ramanantsoa & Reitter, 2012). La confiance est un phénomène social sans lequel toute action ou interaction n'est pas possible, sorte de lubrifiant et d'agent de cohésion pour la société et toute organisation (Ogien & Quéré, 2003),

-confiance comme une **série d'attentes sociales** (« *social expectations* ») que partagent les parties dans la transaction économique (Zucker, 1986) ce qui sous-entend que ces parties partagent aussi des valeurs,

- confiance comme un « **état psychologique propre à un individu, signifié par des prévisions positives relatives aux intentions et comportements du dépositaire et impliquant l'intention d'accepter une vulnérabilité vis-à-vis de celui-ci.** » (Rousseau et al., 1998).

Pour aller plus loin, la confiance peut aussi se décomposer en différents éléments : la compétence, la fiabilité, l'honnêteté, la loyauté, la soumission, l'écoute, etc.

Il faut d'ailleurs ici souligner la différence entre la confiance et les éléments ou facteurs qui vont générer ou conditionner la confiance. Ces éléments vont être constitutifs de la fiabilité. On y retrouve la capacité (« *ability* »), l'intégrité (« *integrity* ») et la bienveillance (« *benevolence* »). La fiabilité perçue conditionne l'octroi de la confiance par le « confiant » qui assume sa vulnérabilité et sa prise de risque (Mayer et al, 1995). Restent ensuite au dépositaire de la confiance de se montrer digne de cette confiance accordée en confirmant sa fiabilité, soit sa compétence, son intégrité et sa bienveillance.

Cette composante initiale comporte des termes associés qui varient d'un auteur à l'autre. Cette recherche étudiera cette dimension, vue et surtout ressentie par les acteurs et les « grands observateurs » de cette relation.

La confiance comporte donc un aspect multidimensionnel, une dimension affective, une dimension cognitive et une dimension relationnelle (définition qui reflète ses trois dimensions affective, cognitive et relationnelle). Pour Origii (2008), « *nous définirons la confiance comme*

un sentiment de sérénité qui émane de la relation à un acteur sur qui l'on se repose dans une situation donnée en espérant qu'il prendra soin de nos intérêts ».

Typologies et modélisations de la confiance

L'exploration de la confiance donne lieu à l'émergence de différentes typologies ou modélisations qui expliquent plus sur quoi la confiance se fonde plutôt qu'elles ne la définissent.

Parmi les modèles ou typologies qui reviennent dans la littérature, on a le triptyque de Zucker (1986) qui distingue trois qualifications de confiance : interpersonnelle, inter organisationnelle et institutionnelle.

La confiance Interpersonnelle paraît le champ classique de l'exercice et de l'observation de la confiance, c'est-à-dire dans la relation entre individus. La confiance interpersonnelle est un facteur de coopération, c'est une « ressource sociale », elle est construite sur des bases cognitives ou des bases affectives.

Elle s'appuie sur la réputation, la compétence observée sur l'expérience. Elle se renforce avec la proximité entre les protagonistes, ainsi que sur les caractéristiques évoquées plus haut (la compétence, la fiabilité, l'honnêteté, la loyauté, la soumission, l'écoute...) que l'on attribue à l'autre.

La confiance institutionnelle ou « systémique », dans la mesure où elle s'inscrit dans un cadre social et contextuel donné. Elle est « *comme une autorité supérieure au sein de la société* » (Mangematin, 1999 in Simon, 2007). « *Elle protège les individus ou les organisations contre les risques d'aléa moral* ». Ce que reprendront Brousseau et al. (1997) en soulignant qu'on ne fait pas seulement confiance à une personne ou une organisation, mais aussi à un contexte particulier, une situation donnée. On y retrouve un parallèle avec le contrat social où chacun des protagonistes de la relation, inscrirait cette relation dans un cadre « institutionnel » plus large, réduisant leur liberté mais les assurant, les garantissant contre le risque en fixant des règles. L'institution se positionne comme un tiers-garant de l'échange et de la relation, instituant donc la confiance.

La confiance inter organisationnelle est la confiance accordée par une organisation (et ses membres) à une autre (Zaheer et al., 1998). La confiance inter organisationnelle « dépasse » la relation interpersonnelle pour s'élargir à l'ensemble de l'organisation partenaire.

De même, **pour se construire ou se produire**, la confiance dans un échange peut se baser sur trois mécanismes (Zucker, 1986) :

-la confiance fondée sur les caractéristiques ou « *intuitu personae* » (« *characteristics-based trust* ») que l'on attribue à une personne en fonction de ses caractéristiques (appartenance à un groupe, une ville, une ethnie, un pays, une école, une église...), les similarités sociales ayant un rôle important pour conditionner la relation (Mangematin, 1998).

-la confiance basée sur le processus ou « *relationnelle* » (« *process-based trust* ») qui se construit à partir des échanges passés, de l'historique des interactions. Elle se fonde aussi à partir des résultats attendus compte tenu de la réputation. C'est l'histoire, la répétition des séquences interactions qui permet de baser la confiance, même si le premier échange était fortuit. Ainsi l'incertitude et le risqué se réduisent au fur et à mesure que la relation se déploie.

-à nouveau la confiance institutionnelle (« *institutional-based trust* »). La confiance décrite ici c'est la confiance dans une institution, une structurelle formelle, voire des intermédiaires garantissent les qualités, compétences ou attributs de l'autre partie que l'on ne connaît pas (contrairement à la confiance *intuitu personae* ou la confiance relationnelle). (Mangematin, 1998) Cette institution va légitimer l'autre partie.

Pour expliquer **les stades d'évolution possibles de la confiance** dans un contexte de relations professionnelles (Lewicki & Bunker, 1995) distinguent 3 types de confiance, qui sont reliés :

La confiance fondée sur le calcul voire la dissuasion. Elle s'exerce en surveillant l'autre partie de la relation. Où une partie peut non seulement retirer sa confiance mais aussi « punir » l'autre en cas de non-respect du contrat ou d'attitude non coopérative. En fait celui qui doit se montrer digne de confiance le fait par crainte de la dissuasion, ayant plus à perdre s'il ne

respecte pas le contrat, l'accord que s'il le viole. Mais peut-on dans ce contexte de dissuasion potentielle, de calcul, de rapport de force, de contrôle et de contrainte, de crainte entre les deux acteurs de la relation définir ce phénomène de coopération voire de confiance ?

La confiance basée sur la connaissance de l'autre partie s'opère quand les parties ont suffisamment d'informations sur l'autre pour comprendre et prédire le comportement, ses compétences et sa fiabilité. Les informations peuvent s'enrichir lors d'interactions répétées, donnant plus d'informations à chaque partie sur la capacité de l'autre partie à respecter ses engagements. Ici ce n'est pas le contrôle qui prime, contrairement à la confiance basée sur le calcul, mais l'information.

Enfin la confiance basée sur l'identification, ou relationnelle (Rousseau et al., 1998) est un stade encore plus élevé dans la relation de confiance : chaque partie comprend l'autre, peut anticiper et prédire le comportement de l'autre. Les deux parties ont la capacité à se mettre à la place de l'autre, ce qui peut créer un contexte fort de collaboration, de co-création et de co-opération.

On pourrait ici croire que la confiance se construit et s'attribue de manière binaire. En fait, elle peut connaître différents niveaux.

Qu'est-ce qui pousse à faire confiance ?

La confiance « apparaît » en même temps que l'incertitude, dès qu'il apparaît que tout n'est pas certain donc (Lewis & Wiegert, 1985). Alors quelles sont les motivations pour faire confiance ?

Deux types de confiance peuvent expliquer les motivations des acteurs et les croyances (McAllister, 1995).

-la confiance cognitive qui se fonde sur la perception ou la croyance envers l'interlocuteur : son sérieux, sa fiabilité, ses compétences, son sens de la responsabilité (McAllister, 1995),

-la confiance affective, elle, se base sur la qualité des liens « émotionnels », les sentiments éprouvés entre les acteurs (Lewis & Wiegert, 1985),

La motivation de la confiance est une des questions centrales des chercheurs des « *trust studies* ». Est-ce que les motivations, les conditions de faire confiance sont les mêmes de part et d'autre de la relation (i.e. entre le « *trustor* » - celui qui accorde la confiance, et le « *trustee* » « celui à qui l'on fait confiance ») : quelles sont les attentes de l'un et de l'autre ?

L'acteur peut aussi ressentir une confiance décidée (il présupposera un risque perçu), ou une confiance assurée (serein, il n'entrevoit pas de risque particulier que les choses ne se déroulent comme il les prévoit) (Ogien & Quéré, 2006).

D'autres facteurs conditionnent la confiance en particulier au sein d'une organisation.

L'asymétrie des positions, la disponibilité inégale des informations, les rôles des protagonistes (et leur positionnement dans l'organigramme, c'est-à-dire la répartition formelle des pouvoirs et des compétences), ainsi que leurs jeux de pouvoirs et de rapport de force en particulier.

La confiance est contextualisée, « encadrée » dans les systèmes (Granovetter, 1985), des jeux de forces qui peuvent l'affecter et la conditionner et la faire évoluer.

Les « stratégies » d'acteurs, par exemple, présentent des limites à l'explicitation des engagements spécifiques. En effet, le pouvoir d'un acteur se mesure justement selon l'imprévisibilité de ses actes et comportements (Crozier & Friedberg, 1977). Conserver des parties « non dites », des zones d'imprévisibilité ou d'incertitude pour la partie adverse peut être un jeu stratégique pour conserver des marges de manœuvre. Le comportement stratégique s'apparentera ici plus comme une propension ou non à coopérer, plus qu'à jouer la confiance, de peur de se rendre vulnérable et donc faible. Dans notre terrain, il aura été important de décrypter ces jeux d'acteurs potentiels qui conditionneront l'instauration ou non d'un climat de confiance et son développement.

La confiance est dynamique, elle connaît des développements, des fluctuations

Si la confiance varie avec le temps, pour autant, existe-t-il un cycle de vie de la confiance et quelles en seraient les étapes ? Curral & Inkpen (2002) comme Curral & Epstein (2003)

montrent les moments et la fluctuation de la confiance et les « partitions à jouer » à chaque stade du cycle de vie et amènent à réfléchir aussi sur la notion de destruction de la confiance. On peut observer ce phénomène en lui-même, avec l'aide de la théorie des jeux...comme un continuum de jeux (c'est-à-dire d'interactions entre les protagonistes) (Axelrod, 2006).

Des éléments fondamentaux de contexte : La confiance, au cœur de la réforme du service public

Ce travail de recherche s'inscrit aussi dans un contexte et un environnement particulier : celui des collectivités territoriales, impactées depuis près de quarante ans par les démarches successives de réforme de l'État (Cannac & Trosa, 2007 ; Le Lidec, 2007). Ces réformes, ces « actes » s'appuient sur une volonté affichée de recherche d'efficacité, de combler le « déficit démocratique », de crédibilité de l'État et de ses « satellites ». Elles ont aussi pour objectif une « réconciliation » entre les acteurs publics. Ces éléments doivent contribuer à renforcer les attributs de la confiance : la fiabilité, la compétence, le sens des valeurs, l'honnêteté, la proximité des services publics, toutes caractéristiques de la confiance telles que présentées plus haut.

Cette recherche ne vise pas à étudier la confiance dans les acteurs publics mais ne peut faire abstraction de cet état. De fait, l'ensemble de mes interlocuteurs, élus, fonctionnaires, observateurs ont mentionné ce point et cette préoccupation.

Le paradoxe est que les réformes successives de l'État et des organisations publiques si elles s'inscrivent dans une recherche d'efficacité et de crédibilité ont généré en fait plus de défiance. *« La faiblesse de notre système État vient de ce qu'il repose, des pieds à la tête, et dans son fonctionnement, sur une logique de défiance, elle-même source permanente de frustration pour tous les acteurs publics, en même temps qu'obstacle majeur à la responsabilisation et à l'efficacité, et donc à la satisfaction de la société »* (Cannac, 2007).

Certes, l'amélioration du fonctionnement de l'administration, de la qualité du service public sont réelles. La dématérialisation de nombreux processus administratifs apporte aux citoyens plus de souplesse et de réactivité, plus de services en fait. En même temps, ces avancées mettent encore plus en lumière les zones très en retard ainsi aussi que l'éloignement des services publics des citoyens. Les communes étant sûrement une exception.

Il faut tout de même souligner que ces démarches successives de modernisation, de réforme de l'État s'inscrivent dans une contrainte financière forte. Il faut pour l'État et l'administration donner plus de services, de meilleure qualité en réduisant drastiquement son train de fonctionnement. Dans ces processus de modernisation, on voit poindre des concepts de management des entreprises privées (« pilotage » « performance », « rationalisation organisationnelle », « efficience », sont les termes que l'on voit fleurir). Les organisations publiques adoptent ainsi progressivement mais avec des approches « philosophiques » différentes les préceptes de performance du *New Public Management* (Guenoun, 2009)

Il faut souligner aussi que les organisations publiques, comme le sont les collectivités territoriales, sont des objets d'organisation particulièrement complexes. Comme dans toute organisation, on y voit se jouer des jeux de pouvoir, en interne comme en externe, et donc des stratégies de conquête, de coopération.

Régulièrement, les observateurs éclairés de l'État et des services publics, reposent la question de la séparation des compétences entre les « élus-politiques » qui conçoivent et les « fonctionnaires – spécialistes du management public », ce qui pourrait renforcer un système dual, de défiance où chacun s'interdirait d'intervenir, même de manière féconde, pour le bien commun (Cannac, 2007 ; Bach & Wegrich, 2018).

« La culture de la performance est aussi une culture de la confiance, avec la nécessité d'un rejet collectif des guerres de tranchées et de territoires » (Bartoli & Trosa, 2007).

Cette thèse vise à analyser la qualité du lien entre le président de collectivité ou le maire et son directeur général des services. Il s'agit d'étudier en quoi la confiance entre ces acteurs de premier rang est identifiable et construite, et d'étudier comment elle est ressentie par les acteurs de la collectivité comment elle se traduit dans l'organisation de la collectivité territoriale. Nous concentrerons l'analyse de cette « corrélation confiance-performance » dans un contexte particulier : celui des conflits qui peuvent survenir dans le couple. Ce sont des moments clés, des moments de « vérité », où tout peut se jouer de la résilience et du « pardon » à la rupture. La crise peut être interne/endémique au couple c'est-à-dire liée à l'attitude, au comportement d'un des deux acteurs, ou de leurs proches (conjoint, adjoints

ou vice-présidents, membres du cabinet...) ou générée par des circonstances exceptionnelles auxquelles doit faire face le couple Président-Directeur Général des Services qui doivent (ré)agir avec efficacité, célérité, sécurité pour contenir le chaos.

Un contexte de profonde crise de confiance auquel échappent les collectivités territoriales, en particulier les communes

La question de la confiance est centrale dans nos sociétés. C'est un facteur explicatif de leur prospérité (Fukuyama, 1995). Il n'est pas question dans cette thèse de commenter l'actualité. Pour autant, le thème de la confiance entre les électeurs et leurs dirigeants est un sujet classique de mesure des instituts d'études et de sondage (Plumelle, 2019). C'est un élément de contexte fort de ce travail de recherche : l'évocation du terme de confiance dans les services publics, de rapport entre les élus et les administrés, a été régulièrement abordé par mes interlocuteurs, même si ce n'était pas l'objet de notre recherche, ni un point central des échanges que nous avons eus avec eux.

Le CEVIPOF⁶ à des fins de recherches, a mis en place, depuis 2009, un baromètre annuel précisément sur le thème de « la confiance publique ». Leur édition du baromètre amène les chercheurs à constater que « *les Français continuent de percevoir le personnel politique et le fonctionnement du système démocratique de façon négative, voire très négative* » (Cheurfa & Chanvril, Cevipof, 2019).

La défiance des électeurs envers les acteurs politiques, les institutions politiques, les syndicats et les médias est une préoccupation constante des politiques, au premier chef le Président de la République. Celui-ci déclarait, en plein début de crise dite « des gilets jaunes », le 14 novembre 2018, en direct du porte-avions Charles-de- Gaulle : « *Il y a une chose que je n'ai pas réussi à faire : réconcilier le peuple français avec ses dirigeants. Ce divorce, il m'inquiète, et je considère qu'il est au cœur de la mission qui est aujourd'hui la mienne.* »

⁶ Créé en 1960, et associé au CNRS depuis 1968, le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) est un laboratoire de recherche en sciences politiques. Les équipes de chercheurs y étudient et analysent les grands courants et idées politiques, les institutions politiques, et les comportements et les attitudes politiques des concitoyens.

Les collectivités territoriales semblent plus épargnées par ce sentiment de défiance, en particulier les communes (Foucault, 2020). « *En dehors de l'exception municipale, la confiance dans les institutions politiques est dramatiquement plus faible en France que dans les deux autres pays* », soulignait Cautrès, un des chercheurs et responsables du Cévipof (2020).

La confiance – un enjeu stratégique dans les équipes des directions

Explorer donc la confiance : au cœur, dans le contexte des collectivités territoriales

Notre thèse marque pour autant une intention d'analyser en profondeur la relation particulière entre le président de collectivité territoriale et son directeur général des services, en posant la question de la confiance dans la relation entre ces deux acteurs.

Le thème hautement sensible de la confiance au cœur de cette relation au sommet de l'exécutif territorial, tout comme la manière de le traiter, en questionnant les acteurs, pourront contribuer aussi « à leur niveau » à une avancée dans la recherche en gestion publique.

Il nous paraît central, au moment où la question de l'autorité publique est tant débattue, que d'observer, de recueillir les appréciations des acteurs pour qualifier cette confiance, pour l'explicitier, en apprécier la teneur et l'évolution (sa création, son renforcement, sa perte, son regain...). Notre recherche à partir de ce prisme doit permettre de mieux comprendre un des ressorts de l'efficacité du management public et du service public.

Cette recherche, réalisée dans le cadre de l'Executive Doctorate in Public Affairs de l'Université Paris-Dauphine, a aussi pour ambition d'amener les acteurs, politiques et fonctionnaires, en conscience, en toute connaissance des enjeux, à objectiver leurs comportements et décisions, afin de développer l'efficacité dans l'élaboration des politiques publiques et dans leur réalisation. Il peut aussi avoir un autre bénéfice loin d'être secondaire : montrer aux observateurs de la « res publica », l'extraordinaire difficulté de cette gestion publique : ses contours, ses limites, ses complexités. Tout ce qui la rend passionnante.

RÉSUMÉ DE LA RECHERCHE

Cette thèse est donc « la confiance dans la relation entre le CET et le DGS ». Pour mener cette recherche, nous avons exploré en profondeur le concept de confiance, en allant au-delà d'une revue de littérature, en réalisant une synthèse pluridisciplinaire sur la confiance.

Nous abordons cette recherche avec un questionnement sur le processus de construction de cette confiance, sa composition, sa durée, ses aléas ... et également sur la possibilité d'établir une telle dimension de relation entre deux *leaders* qui peuvent être côte à côte, mais aussi front contre front. Ces *leaders* sont des hommes et des femmes expérimentés, dotés de forte capacité de travail et d'investissement, dont les parcours témoignent aussi de qualités personnelles et de compétences indispensables comme la « surgence » (qui s'applique aux personnes ayant un caractère affirmé et qui savent ce qu'elles veulent), l'esprit de décision, la sociabilité, la réceptivité (aux idées nouvelles, incontournable avec la mondialisation), la fiabilité (les bons leaders sont consciencieux), l'intelligence analytique et l'intelligence émotionnelle (Kets de Vries, 2001). Il y a la rencontre de deux *leaders*, dotés donc de qualités indéniables, de deux personnalités fortes (on pourrait dire deux egos⁷) qui ne sont pas à égalité puisque l'un dépend hiérarchiquement de l'autre...mais l'autre dépendant souvent de l'un sur une grande partie des missions à accomplir ensemble.

Nous avons donc ré-exploré, à l'aune de la thématique abordée dans la recherche, ces champs, ces concepts et les disciplines qui les composent. Ce n'est pas un travail simple car les champs disciplinaires sont vastes et il y a un vrai risque de dispersion. Ce travail de recherche vise à faire émerger, une caractérisation et une analyse de configuration des relations DGS-CET.

Nos choix épistémologiques s'inscrivent dans le courant interprétativiste, un mode de raisonnement « en abduction », une méthode qualitative avec des entretiens enquêtes en profondeur (des entretiens semis directifs mais parfois « quasi cliniques » tant nos 46 interlocuteurs se sont « livrés » -à notre surprise- certains qualifiant ces échanges de « séance

⁷ Parmi les archétypes de la personnalité du leader, Manfred Kets de Vries accorde une place particulière aux personnalités narcissique et paranoïaque, qui sont selon lui des traits quasiment indispensables à posséder, au moins partiellement, pour atteindre le sommet. (V Perret/ Kets de Vries, 2017)

de psychanalyse » ou de « confession »). Ces entretiens se sont déroulés sous le sceau de la confidentialité et de l'anonymisation des acteurs et des situations, l'ensemble des interviews et de leurs transcriptions, restant uniquement accessible au directeur de la thèse et aux membres du jury, à des fins de vérification éventuelles.

Il faut souligner que peu de recherches en gestion publique croisent les visions des élus et des administratifs. Il y a sûrement un a priori : les élus ne se préoccuperaient finalement peu de la gestion. Le terrain montrera que c'est loin d'être le cas et qu'ils ont de réelles qualités de leadership et de management. De plus, ils montrent une réelle appétence pour la gestion concrète, car ils savent qu'ils vont être jugés sur leur capacité à mettre en œuvre, à « délivrer » le service public attendu par leurs administrés et électeurs. De même pour beaucoup de DGS, le terrain de jeu de l'élu devrait plus être le jeu politique, la communication, la vision. Aux DGS de mettre ensuite le programme politique en musique. Nous verrons que les « territoires » (au sens de champs d'intervention) et les rôles ne sont pas toujours aussi bien délimités et que l'intervention de l'élu dans l'action concrète peut apporter une valeur ajoutée considérable. Leur relation est bien là dans ce champ d'intersection du politique et de l'administratif. Et il est heureux que les uns et les autres se soient prêtés à l'exercice dans la phase de terrain de cette recherche.

De nombreuses leçons émergent du terrain et viennent compléter les recherches précédentes : sur la dynamique et le cycle de vie de la confiance, sur les ressources pour inspirer la confiance, sur l'adaptation du concept de contrat psychologique à la relation CET-DGS, en faisant émerger la notion de contrat de mandat, sur l'impact de l'asymétrie sur la confiance, sur l'enchâssement des réseaux de confiance, sur la gouvernance de la confiance, sur les risques des jeux « personnels » des acteurs, sur le ressenti intime de la confiance (explicitant ainsi la notion de « contrat invisible »), sur l'importance des rôles et de leur clarification, enfin sur l'impact des principes de *New Public Management* et de *Spoils Systems*.

Il nous paraît important de souligner que cette recherche s'appuiera aussi sur l'expérience de l'auteur d' « observateur engagé » puisque membre de directions générales depuis plus de 30 ans dans différentes administrations (Ville, EPCI, Université et CCI)⁸.

Cette thèse est organisée en cinq parties

1. **La première partie** est consacrée à **une synthèse pluridisciplinaire de la littérature** sur la confiance

Elle expose la complexité du concept de confiance, concept foisonnant, objet de recherche de plusieurs champs disciplinaires (la philosophie, l'économie et la théorie des jeux, la psychologie, la sociologie et la sociologie des organisations, la théorie des organisations, et les sciences de gestion et du management) et fait émerger des concepts et postulats que nous questionnerons au cours du travail de recherche.

2. **La deuxième partie** est consacrée à **une revue de littérature** sur le contexte des collectivités territoriales

Après un exposé de l'organisation et la situation des collectivités territoriales et de leurs dirigeants et élus en France, elle présente les enjeux de la relation et des rôles respectifs de deux acteurs majeurs de la gestion des collectivités territoriales, à savoir le Maire ou le Président du côté des élus et le directeur général des services du côté de l'administration territoriale, dans un contexte en forte mutation.

3. **La troisième partie** présente **les éléments de problématique et l'objet de la recherche**

4. **La quatrième partie** est consacrée à la **méthodologie et la construction de l'étude de terrain**

Elle vise à présenter le paradigme épistémologique retenu (l'interprétativisme), le choix du mode de raisonnement retenu (i.e. par abduction), le choix de la méthode d'observation (qualitative) ainsi que la méthode d'étude du terrain.

5. **La cinquième partie** est consacrée au recueil des données et leur traitement

⁸ Si cette position d' « observateur engagé » permet l'accès à certaines informations qui peuvent être un matériau riche, l'enjeu, aura été de rassurer les interlocuteurs sur la « confidentialité de la démarche » et d'objectiver cette expérience pour fiabiliser la recherche.

Elle présente le déroulement du terrain, les résultats quantitatifs et qualitatifs remontant du terrain. Elle expose l'analyse et l'interprétation des résultats, ainsi que les enjeux majeurs ressortant du terrain.

6. **La conclusion synthétisera les résultats de la recherche** et proposera des pistes d'approfondissement et d'étude pour des recherches ultérieures

1 SYNTHÈSE PLURIDISCIPLINAIRE SUR LA CONFIANCE

Il nous faut souligner d'emblée que nous avons pris le parti, pour traiter de la littérature sur la confiance dans la relation, d'effectuer un travail de synthèse « en profondeur » sur la confiance.

Plusieurs auteurs ont effectué un travail précieux et riche de classification thématique ou disciplinaire autour de la confiance. Afin de cerner la place de la confiance dans la recherche, Gollety & Le Flanchec, (2011) établissent un « état des lieux en sciences de gestion sur la confiance ». A partir d'une comptabilisation très précise des auteurs, des citations dans les revues françaises et américaines, elles font émerger 3 champs disciplinaires principaux (l'économie, la psychologie et la sociologie). Thuderoz et al. (1999) tout en soulignant les « lectures pluridisciplinaires de la notion de confiance », concentrent dans leur ouvrage, avant tout, des auteurs des champs économiques et sociologiques. Les ouvrages ou revues thématiques sur la confiance, qu'ils soient anglo-saxons ou français, juxtaposent des interventions de haut niveau, souvent basées sur un champ disciplinaire (l'économie, la gestion, la sociologie des organisations). Les auteurs que nous citons dans notre recherche effectuent aussi des revues de littérature très pertinentes mais forcément centrées sur la question de recherche qu'ils traitent. En particulier, ils relèvent des définitions de la confiance pour les relier à des champs disciplinaires (McKnight & Chervany, 2001 ; Bornarel, 2007 ; Gollety et Le Flanchec, 2011, Campoy & Neveu, 2011) et des typologies.

Il nous a paru important d'élargir le champ des disciplines à interroger pour bien cerner le concept de confiance. Nous y avons été aussi incités par les entretiens que nous avons menés sur notre terrain. Ainsi nous avons fait des allers-retours entre littérature et terrain, en revenant plus en profondeur sur certaines disciplines (la philosophie, la psychologie sociale et la sociologie souvent évoquée avec les managers publics).

C'est pourquoi nous avons jugé nécessaire, notamment dans le cadre d'une thèse dans le cadre d'un Executive Doctorate in Public Affairs, dont la thématique fait appel à de nombreux

champs disciplinaires, d'établir pour le concept de confiance dans la relation, un panorama plus large, une synthèse pluridisciplinaire qu'une revue de littérature sur la confiance dans la relation.

Cette première partie se veut donc de couvrir en profondeur et sur des champs disciplinaires plus nombreux le concept de confiance pour bien le situer dans la relation dans le contexte du management public, en particulier dans les collectivités territoriales.

Nous insistons aussi sur le caractère central de la notion de confiance dans les relations interpersonnelles, tout comme sa complexité. Cela a conduit de très nombreux auteurs à en aborder la nature et la signification depuis l'Antiquité jusqu'à la période la plus récente. La littérature académique concernant cette notion est donc particulièrement riche et nous avons tenté d'en présenter l'essentiel des aspects en adoptant une classification disciplinaire des différentes approches (philosophie, psychologie, économie et théorie de jeux, gestion, etc.).

Il nous semble aussi important de souligner que, du fait de la nature même de cette notion de confiance, de nombreux auteurs, pourtant disciplinairement très marqués, l'ont abordée en invoquant parfois des arguments interdisciplinaires qu'il nous est apparu préférable de mentionner là où leur signification semblait la plus pertinente.

1.1 La confiance sous l'angle de la philosophie

« Si tu diffères de moi, loin de me léser, tu m'enrichis »
Antoine de Saint Exupéry (*Citadelle*, 1948)

Il peut paraître surprenant d'aborder en premier lieu la confiance sous l'angle de la philosophie pour une recherche qui se situe dans le domaine des « *Public Affairs* », c'est-à-dire du management et des affaires publiques. Les considérations philosophiques semblent, à première vue, éloignées des préoccupations des managers publics.

D'un côté le management se concentre sur l'efficacité, la rapidité, la prise de décision rapide, s'appuyant sur les disciplines plus « opérationnelles » comme l'économie, le droit, les mathématiques, la gestion, les statistiques et leurs dérivées managériales (Zaleznick, 1977/1992 ; Guenoun, 2009 ; Mintzberg, 2014). La philosophie peut donner le sentiment d'évoluer dans un temps plus long, la lenteur pouvant sembler nécessaire à une réflexion approfondie. Elle peut certes paraître s'interroger sur des thématiques fondamentales certes, mais « hors sujet » par rapport aux préoccupations managériales avant tout opérationnelles et à portée plus étroite (ou « micro ») dans leurs champs d'intervention ou d'opération. De l'autre côté, les philosophes peuvent trouver le monde des affaires publiques ou privées plus centré sur les questions de pouvoir, d'organisation, et de rentabilité (ou d'équilibres financiers). Pourtant, la philosophie offre des ressources bien utiles aux managers : « *dans un monde chaotique, complexe et incertain, le moment est venu pour un retour vers une philosophie pratique, qui aide à questionner, discerner, faire de nouveaux liens, redonner du sens. Une philosophie qui aide à mieux vivre au travail pour agir et diriger avec davantage de justesse et de cohérence* » (Bernard, 2016). Le croisement du management et de la philosophie est un terrain de recherche fécond. Et ce d'autant plus que les managers sont confrontés de plus en plus fréquemment dans l'exercice de leurs fonctions à la question du sens, de l'éthique, des rapports aux autres et donc de la confiance (Deslandes, 2013 & 2016). Des philosophes sont d'ailleurs appelés, désormais assez souvent, par les directions générales des grandes entreprises à organiser des séminaires pour aider les managers de haut niveau à construire du sens dans leurs organisations.

De fait, la confiance s'inscrit dans une réflexion générale sur le rapport à autrui, sur la difficulté d'entretenir une relation avec l'autre, celui qui est différent. L'autre peut paraître à première vue anxiogène. Il peut générer des réflexes « naturels » de méfiance, de défiance, ou vouloir instaurer un rapport de force avec son interlocuteur dans l'échange, pour ne pas dépendre de ses intentions.

La confiance pour certains philosophes est « première » (Enthoven, 2018), c'est un thème qui sera repris par certains auteurs en management. C'est un acte de foi, d'ailleurs c'est ce que nous rappelle son étymologie, elle se fonde également sur des attitudes de croyance et d'espérance. On s'en remet en l'autre. On croit et on espère en l'autre.

Les philosophes soulignent le côté « déraisonnable » de la confiance pour faire face à l'incertain. S'en remettre à l'autre, à une croyance serait de l'ordre de la crédulité, de la paresse. Cette opposition entre rationalité et confiance est ainsi un débat philosophique d'ampleur. Quand Descartes souligne que c'est par la seule rationalité que l'on accède à la connaissance, Kant lui démontre le côté illusoire de vouloir tout expliquer rationnellement et que même la confiance peut se montrer rationnelle et que certaines vérités ne sont que probabilités... D'ailleurs, il convient de sortir de cette approche binaire entre certitude totale et ignorance, et de graduer la confiance en une hypothèse variable, que l'on peut étalonner, ce que fera le mathématicien et probabiliste Bayes au 18^{ème} siècle, en faisant émerger la notion de « degré de croyance » et d « intervalle de confiance » (Neveu, 2004).

Enfin, la confiance dans la relation fait émerger aussi des notions de morale ou d'éthique de la relation, où la fiabilité joue un rôle important, impactant la réputation des acteurs et aussi la stabilité du système (à contrario on dirait que des acteurs ou des organisations sont « sans foi ni loi »). Pour Aristote (dans *Poétique et Rhétorique*, ch. 2), dans ses réflexions sur la rhétorique, la crédibilité de l'orateur s'appuie sur la bonté de son caractère (soit son ethos, autrement dit ses vertus morales et sa sagesse), qui réduit l'incertitude et le trouble, au-delà de se fonder sur la logique (logos) de ses arguments et le registre d'émotions (pathos) qu'il emploiera. « *C'est le caractère moral (de l'orateur) qui amène la persuasion, quand le discours est tourné de telle façon que l'orateur inspire la confiance. Nous nous en rapportons plus volontiers et plus promptement aux hommes de bien, sur toutes les questions en général, mais, d'une manière absolue, dans les affaires embrouillées ou prêtant à l'équivoque* ». Neveu

(2004) reprendra cette idée, dans le contexte des organisations et des systèmes : pour se montrer digne de confiance auprès des gouvernants, le citoyen doit être capable de mettre en avant ses vertus intellectuelles, comme la capacité de jugement et de raisonner, et ses vertus morales, comme l'honnêteté.

1.1.1 Autrui et l'altérité au cœur de la question de la confiance

La confiance s'inscrit dans l'échange, dans la relation entre deux acteurs ou interlocuteurs. Dans le cas où ces deux interlocuteurs sont des hommes, se pose nécessairement, avant toute chose, la question de leur rapport à l'autre. C'est le fondement de l'intersubjectivité ou de l'altérité. L'homme n'est pas un être isolé, mais il est un être en relation, en rapport avec les autres.

« L'homme est un animal politique » « *Zoon Politikon* ». Aristote décrit ainsi l'homme dans *La Politique*. L'homme n'est que s'il vit en société, avec d'autres. La question de l'altérité est centrale pour l'homme. La qualité de la relation à l'autre aussi.

L'autre, c'est ce qui permet de se définir, de s'évader de son propre enfermement. « *Qui suis-je sans l'autre ? Je n'ai qu'un moyen de sortir de moi-même, c'est de me dépayser en autrui* » (Ricœur, 1954). Ce que disait d'une manière plus poétique et humaniste, Antoine de Saint-Exupéry dans *Citadelle (1948)*, en insistant sur la « valeur ajoutée inestimable » de l'autre, l'homme étant un « nœud de relations », de relations qui sont son salut de l'homme, et sa richesse « *si tu diffères de moi, loin de me léser, tu m'enrichis* ». S'en remettre à l'autre, c'est accepter au-delà de la confrontation des points de vue, de s'enrichir, d'être plus que l'on est, lorsque l'on est seul.

Les philosophes nous rappellent que pour qu'il y ait « autrui », il faut d'abord qu'il y ait « ego ». Pas d'alter ego sans ego. Un alter ego, est une personne en qui nous avons assez confiance pour qu'il nous représente, sans être nous-mêmes, mais suffisamment près de nous-mêmes. C'est une personne à qui nous allons pouvoir déléguer du pouvoir. Un autre n'y aurait pas droit. Cette dimension de confiance accordée à cet alter ego infère une proximité certaine, un esprit de famille, un mode de raisonnement commun, une complicité voire une certaine familiarité. C'est un argument que reprendront d'autres auteurs au sujet de la confiance interpersonnelle voire institutionnelle (Mangematin, 1999). La confiance comprend de

l'amitié, de l'affection (de l'« *affectio societatis* ») qui fait que l'on se sent en sécurité, protégé, « chez soi » chez son hôte, dans un stade élevé de l'hospitalité.

La relation à autrui n'est pourtant pas d'emblée synonyme de confiance et de sérénité. Cette relation peut être conflictuelle, même au sein d'une même famille, d'un même collectif, d'un même parti politique ou d'une structure organisationnelle.

Autrui est une menace potentielle générant la crainte, la méfiance. Pour se protéger et se rassurer, il faudra dompter autrui. Ce sera l'occasion d'utiliser des ambassadeurs, des intermédiaires humains ou techniques, des outils de communication afin de nous rassurer des intentions d'autrui à notre égard.

La notion d'amitié (« *philia* »), une amitié vertueuse, envers une personne en qui on pourra placer sa confiance fait bien émerger ici, un dialogue aux confins de la philosophie et de la psychologie. Platon, en particulier dans *Le Lysis* (édition de 2004) et *l'Apologie de Socrate* (édition de 2005), souligne les aspects vertueux de l'amitié : c'est une aspiration au savoir qui nous manque, une voie vers la connaissance donc. L'autre est utile, il a un savoir qu'il peut me transmettre. Le but ultime de l'amitié est la sagesse, la bonté (dont l'état ne nécessite d'ailleurs plus d'être ami). C'est l'inégalité qui permet la dynamique de l'amitié, un cheminement pour que l'un puisse apprendre de l'autre, devienne plus compétent et puisse mieux se connaître et s'élever.

Aristote définit dans *l'Éthique à Nicomaque* (édition de 1990) l'amitié parfaite, vertueuse, comme s'appuyant sur des valeurs de bien, de plaisir, d'utilité. Autrui est en quelque sorte un autre moi-même. Il est un miroir qui nous permet de nous voir tels que nous sommes afin de pouvoir évoluer vertueusement et ainsi d'accéder au bonheur. Pour Aristote, cette relation crée les conditions d'une « communion » (comme-union dirait Lacan). Cette communion « *koinon* » ou mise en commun est une communauté. Il définit ainsi le « *philos* », l'ami comme un autre soi-même « *allos autos* ». Plus proche de nous, Georg Simmel (1908) ira plus loin : pour lui, l'homme est avant tout relationnel. Il passe sa vie à se lier et se délier avec les autres. « « Il centre son intérêt sur la socialisation, considérant qu'elle « *se fait et se défait constamment, et elle se refait à nouveau parmi les hommes dans un éternel flux et bouillonnement qui lient les individus* ».

Autrui demeure pour autant « irréductiblement inconnaissable ». Concept qui complète la notion d' « insociable sociabilité » de Kant, qui constate la propension de l'homme pour les oppositions, les conflits, les différences, les rivalités manifestes alors que, par nature sociable, il pourrait être plutôt amenés voir enclins à coopérer. *« Semblable et différent, proche et distant, autrui est à la fois celui dont je ne peux me passer et celui qui parfois m'insupporte. Autrui est surtout celui que j'ai le devoir de reconnaître comme sujet, mais puis-je le connaître ? Comment s'entendre avec autrui ? (...) S'entendre avec autrui n'est pas chose aisée car cette entente implique une limitation de la liberté de chacun, une entrave au désir. Autrui s'inscrit donc comme une limite au soi mais je suis aussi la limite au soi d'autrui. Autrui est donc insupportable mais il est aussi indispensable et mon entente avec lui procède de « l'insociable sociabilité » (E. Kant, 1784).*

L'homme dans sa relation à autrui est donc tiraillé, écartelé entre deux champs de forces opposées :

- celui de la rivalité, de la jalousie, de la concurrence, de la compétition, de l'antipathie, de l'agressivité etc.
- celui de la sympathie, de l'envie et du besoin de coopérer et d'aller à la rencontre, du respect aussi.

On retrouve ici l'archétype biblique de l'opposition de Caïn et d'Abel (Bible de Jérusalem, Genèse 4.1-15) : deux frères « premiers » qui s'aiment et pourtant s'opposent et se détruisent. C'est bien l'autre qui participe à la construction – et parfois sa destruction - de l'un... et qui est générateur de pulsions ambivalentes : amour-haine, antipathie-sympathie, générosité-jalousie, confiance-méfiance etc. Le tout sera de trouver la bonne distance entre soi et l'autre. La métaphore du hérisson pour illustrer le comportement de l'homme en société et dans ses relations avec les autres, initialement exposée par Schopenhauer (1851) souligne chez l'homme le besoin de société qui pousse les hommes les uns vers les autres, mais leurs caractères et défauts font qu'ils sont amenés à s'éloigner jusqu'à ce qu'ils trouvent la bonne distanciation sociale à laquelle la vie en société est vivable. Cette métaphore où comme les hérissons, les êtres humains ont à la fois besoin de proximité et de distance pour se sentir bien. Trouver l'équilibre optimal entre ces forces contraires, trouver cette bonne distance ni trop près, pour ne pas être piqué par les épines, ni trop loin, car nous avons besoin de la

proximité « chaleureuse » de l'autre se retrouve dans la relation, en particulier dans les organisations, où avec tact et subtilité, par ajustements progressifs, les relations s'harmonisent (Kets de Vries, 2011).

Sans entrer dans des considérations plus approfondies qui relèvent de la sociologie, voire de la psychologie, qui feront l'objet des chapitres suivants, il me semble utile de souligner ici que la contextualisation sociale de la relation à autrui aura aussi une incidence majeure. D'une société à l'autre, la propension de l'individu à exprimer son altérité, sa différence, son égo varie (Hofstede, 1980, 1985, 1993). L'environnement où le contexte social affecte, conditionne, cette motivation, ces arbitrages que fera chaque membre à titre individuel. Comportement collectif ? Comportement individuel ? Mimétisme ou individualisme pourront être favorisés par une famille, une classe d'âge, une origine géographique, une pratique religieuse et pourront faciliter la confiance (Mangematin, 1999).

Au-delà de l'« égoïsme », de l'individualisme ou, au contraire, de sa disparition voire sa dissolution dans un « liquide social », il y a l'individu et son rapport à l'autre, un rapport qui est « encadré » dans des réseaux amicaux, politiques, sociaux (Granovetter, 1985). Dans cette dynamique entre solidarité organique et solidarité mécanique (Durkheim, 1893), on retrouve cette notion de solidarité, de l'existence de « liens invisibles » qui permettent aux individus de tisser des relations, et par conséquent qui consolident la société ainsi cimentée. Cette solidarité est un facteur de cohésion sociale. Elle peut être mécanique lorsqu'elle est basée sur les valeurs de la société et sur des comportements proches entre individus. La solidarité peut être organique pour souligner les complémentarités entre individus, de leurs activités ou rôles ou fonctions (Durkheim, 1893).

« Dieu pour l'homme » (Spinoza) ou « Loup pour l'homme » (Hobbes, 1651), voilà l'étendue des approches possibles pour se positionner dans son rapport à l'autre, et lui témoigner éventuellement sa confiance. L'autre pouvant revêtir différentes facettes : un objet, un partenaire ou un associé, un ennemi ou adversaire (Freud, 1921) facettes multiples qui se superposent.

1.1.2 L'instauration « naturelle » d'un rapport de force, d'une asymétrie

Si l'autre est une « présence bouleversante » et bien troublante. « *« Autrui est ce que je ne suis pas »* (Levinas, 1983). « *Ce qui m'insupporte, c'est que non seulement il diffère de moi, mais en même temps, il désire les mêmes objets. C'est un rival potentiel »*.

Rival ou allié potentiel, l'autre s'inscrit dans une relation particulière, non nécessairement réciproque puisqu'autre, différente, inscrite donc dans l'altérité. Il serait vain d'attendre une parfaite réciprocité des actes, des objets, des sentiments dans l'échange. « *Autrui en tant qu'autrui, n'est pas seulement mon alter-ego. Il est ce que je ne suis pas »* (Levinas, 1983). Autrui me force à me positionner, à prendre parti. Il m'amène aussi à créer une troisième personne, le nous, lieu d'intersubjectivité, de tensions de conflits, de jugements, de duels. Peut-il y avoir coopération ? Peut-il y avoir confiance si "*l'enfer, c'est les autres*" (Sartre, 1947) et par extension tout ce qui diffère de moi.

La relation à autrui comprend donc des enjeux viscéraux et existentiels. Se poser dans un tel contexte, la possibilité de la confiance, amène naturellement à se poser des questions fondamentales sur les intentions de l'autre lorsque l'on construit une relation ou lorsque l'on établit un échange. En particulier, il est important de se faire une représentation de sa conception de l'autre, de sa prédisposition initiale, c'est-à-dire avant toute chose ou événement ?

Ignorer l'autre, ses ressorts, ses attitudes, ses motivations sont sources d'incertitude et de risque lorsque l'on compte sur l'autre pour coopérer, réaliser une mission une tâche. L'autre, parce qu'au fond on ne sait rien de lui, est source de risque voire de danger : « *Lupus est homo homini, non homo, quom qualis sit non novit »* (Plaute, vers 195 av. J.-C.) : « *Quand on ne le connaît pas, l'homme est un loup pour l'homme »* signifiant que l'homme prend pour un loup l'homme qu'il ne connaît pas, indiquant le risque initial, la peur de l'inconnu. D'autres forceront le trait en soulignant le caractère naturellement agressif de l'homme envers ses semblables. Il faudra donc le dompter, l'appivoiser et fixer des règles pour se « rassurer ».

L'homme peut également rester aveugle à l'autre. Cette indifférence « inquiétante cécité » réduisant l'autre à l'état d'objet. La cécité trahissant l'inquiétude, l'angoisse d'un individu face à l'espace de liberté perçue de l'autre qui peut l'aliéner en retour (Sartre, 1943).

On retrouve cette réflexion chez Spinoza, qui oppose la notion de puissance (*potentia*) à celle de pouvoir (*potestas*), celle d'exercer un pouvoir sur autrui (Delassus, 2016) : pour ce philosophe, il y a une éthique de la puissance fondée sur la solidarité, la sollicitude, du souci de l'autre et de sa vulnérabilité. Ainsi la puissance des uns serait la condition du développement de celle des autres. « *Chaque homme ne peut exister qu'en s'inscrivant dans un réseau de relations l'unissant à autre chose que lui-même. Parce qu'il n'est qu'une manière d'être de la substance, il lui est totalement uni et ne peut progresser vers la perfection qu'en étroite solidarité avec ses semblables* » (Delassus, 2013).

Le jeu du « je » et du « tu » se doit d'être observée aussi. Deux individus en relation qui échangent front contre front, qui se combattent ou s'affrontent, s'inscrivent dans une dynamique qu'il convient d'analyser pour mieux comprendre comment peut s'instaurer la confiance dans un tel contexte.

Deux êtres, c'est deux consciences. Lorsqu'ils se rencontrent pour la première fois - nous y reviendrons lors de l'analyse des moments clés de la perception de la « confiance immédiate » – se met en place un jeu, une lutte « à mort » (Hegel, 1807) pour la reconnaissance, c'est-à-dire, pour que l'autre se soumette et s'incline, admette la valeur du premier et ne la conteste pas. S'instaure ainsi un rapport de force dont l'issue est symbolisée par le « couronnement » du maître, le vainqueur, et l'acceptation d'un esclave, le vaincu, qui préfère l'aliénation, l'esclavage à sa disparition.

Aussi déséquilibrée que paraît cette relation, en apparence favorable au vainqueur, Hegel nous fait remarquer que la relation entre les protagonistes se retourne et s'équilibre.

Pas de maître sans esclave : le maître a besoin d'un esclave pour rester maître. L'esclave de vient essentiel, presque consubstantiel pour le maître. La possession d'un esclave rend le maître, maître. Et pour autant le maître est lié, enchaîné, fondamentalement à l'esclave pour montrer qu'il est libre et aussi parce qu'il a besoin d'un serviteur.

Prosaïquement, il s'agit de nous en remettre aux autres, de leur donner un pouvoir sur nous, de nous rendre vulnérable vis-à-vis d'eux. Étymologiquement, comme indiqué en introduction, le verbe confier vient du latin « *confidere* », (de « *cum* » avec et « *fidere* » se fier), c'est-à-dire « se fier avec » : on s'en remet donc à quelqu'un, on dépend de sa

bienveillance à notre égard, de sa bonne foi. Foi, fidélité, confiance, crédit et croyance sont liés, nous l'avons vu, ce qui dépasse la perspective rationnelle « mécanique » d'une confiance réduisant les risques.

La confiance est un acte, une décision qui peut être volontaire, rationnelle. La confiance peut être aussi totalement fondée sur les sentiments. Dans l'amour ou l'amitié, « *les éléments affectifs échappent au calcul économique rationnel risques-bénéfices* » (Marzano, 2010).

Est-ce que la confiance est totale, unilatérale, inconditionnelle ou demande-t-elle des contreparties ? L'observation semble plutôt montrer que la confiance est spécifique et segmentée par domaines d'attribution « étanches ». Par exemple, si l'on ne prend que pour les soins du corps, on ne confiera ses dents qu'à un dentiste, son cœur qu'au cardiologue, ses organes digestifs qu'au gastroentérologue... Ce qui renvoie aussi à la question de la compétence et de l'expérience, *l'affectio societatis* ne suffit pas. Remarquons que l'on se soumet dès lors à la segmentation disciplinaire du corps imposé par la médecine, renonçant par là même à toute vision ou compréhension globale (« holistique ») de notre corps qui semble pourtant une évidence première pour chaque individu. On accepte donc de faire confiance à la science médicale plutôt qu'à ses propres perceptions.

La confiance est un concept-clé pour décrypter, comprendre, analyser les ressorts de la société, les questions de morale, dans le sens premier du terme, c'est-à-dire relative aux mœurs et aux relations en société. C'est un concept qui reste mystérieux, une notion insaisissable, dont les définitions peuvent apparaître paradoxales.

Quelle est la signification et la valeur de la confiance si cette dernière est assurée ou garantie par un contrat ? (Enthoven, 2018). La garantie ou l'assurance font disparaître toute dimension de risque, d'incertitude, que des actuaires auront anéantis. Le contrat, juridique, explicite rend l'obligation de tenir parole superfétatoire. De même l'octroi de la confiance, puisque la loi, le contrat obligent les deux parties. Le contrat de confiance serait donc un oxymore. Plus que cela, la formalisation d'un accord tacite pourrait même insinuer l'idée, le soupçon que l'accord pouvait ne pas être sincère et que, au fond on se méfie de son interlocuteur. « *Une parole donnée que la loi renforce crée un soupçon légitime de n'être pas sincère. On n'indexe pas la vertu sur une récompense : si la confiance devient un contrat, ce n'est pas de la*

confiance, c'est de la crainte... littéralement, pour pousser l'argument, c'est même un contrat de défiance ».

1.1.3 La confiance comme acte premier, sans cause

En revenant sur les aspects étymologiques, la confiance intègre les notions de « *fides* », la foi. « *Cumfide* » indique la « bonne foi » des protagonistes, qui s'en remettent « sans preuve » l'un à l'autre. Par conséquent, l'expression « la confiance aveugle » serait un pléonasme... toute confiance, en tant qu'acte et décision premiers, serait par essence aveugle. Elle se donne au bénéfice du doute, sorte de saut dans le vide « sans filet ». C'est un pari. Elle est donc risquée : c'est la vertu du risque. Elle appellerait la sincérité, la loyauté...

La confiance n'est donc pas un contrat, c'est une cause, pas une conséquence (Enthoven, 2018). Elle a une dimension aussi irrationnelle en redonnant un sentiment de certitude à celui qui était dans l'incertitude et le doute. Paradoxalement, la confiance reste un décret liminaire, précédant tout le reste et qui ne se fonde sur rien, qu'elle relève d'un pari ou d'un calcul ou d'une décision par instinct. C'est un fait premier.

On pourra se poser d'ailleurs une question intrigante : « pourquoi accorde-t-on sa confiance à quelqu'un qui a trahi ses promesses ? ». Comme si accorder sa confiance était une décision tellement engageante, que l'on n'y reviendrait pas. La confiance serait un fait premier, comme un acte de foi : face à un fait ou un évènement qui semble la démentir, la foi s'accroche, inébranlable, et reste imperturbable, sinon renforcée.

Cette position radicale, mais qui montre le côté puissant, au-delà de la rationalité, de la confiance est pourtant débattue avec d'autres philosophes.

Certains évoquent la « construction de la confiance » (Origgi, 2008) allant même jusqu'à dire que le « désenchantement » de la confiance par son institutionnalisation (sous forme de contrat, de charte, de règlements, de lois...) permet de gérer la confiance à un niveau impersonnel... nous évitant ainsi d'exercer notre responsabilité tout en créant une atmosphère rassurante et prévisible : un climat de confiance donc. S'en tenir aux règles d'un engagement ne requiert aucune motivation morale ou prédisposition psychologique.

La confiance qualifie à la fois une relation, qu'elle soit entre deux personnes physiques ou morales, le fait de s'engager dans une action risquée ou encore la motivation qui génère cette passion. D'un point de vue religieux, la confiance, c'est la foi. On fait confiance à Dieu. On continue à faire confiance, voire même surtout, lorsque les pires calamités s'abattent sur nous, ce qui pourrait nous pousser à ne plus croire, ou à ne plus faire confiance. Quand on fait confiance, on ne demande pas des comptes. On s'en remet inlassablement à son dépositaire.

Cela permet de souligner, bien entendu, l'enjeu de la délégation. « Pas de délégation sans contrôle » ... voire sans inspection. La confiance se situe « *au-delà du savoir et du non savoir* » (Simmel, 1908), elle se baserait sur « des raisons de faire confiance ». C'est l'intermédiaire entre le savoir et le non-savoir. Cet aveuglement, ce « saut dans le vide », cette prise de risque dangereuse, voire ce qui pourrait s'apparenter à de la crédulité ne relève bien souvent pas du rationnel et ne s'explique pas toujours (Marzano, 2010), d'où l'exploration que nous aurons sur le sujet lors de notre terrain en rencontrant nos interlocuteurs, en étudiant l'intensité de la confiance qui peut être totale ou partielle, limitée ou généralisée (Laurent, 2009).

La confiance c'est aussi une « *anticipation sur l'avenir fondée sur l'expérience préalable, visant à réduire la complexité du monde futur* » (Luhmann, 1979). Sans risque, sans incertitude, peut-on parler de confiance ?

1.1.4 Confiance et Morale

Associer morale et confiance peut sembler hors sujet voire déplacé. A qui dois-je faire confiance ? Sur quelles bases ? Dans quels buts ? Se délier d'un engagement, dénouer des liens de confiance peut découler d'une décision « morale ». Certains auteurs (Hardin, 2006 ; Uslaner, 2003 ; Laurent, 2009) font d'ailleurs de la « confiance-moralité » un passage nécessaire pour passer de la confiance limitée à la confiance généralisée. La confiance-moralité se fonde pour ces auteurs sur une transmission sociale et un processus de socialisation, non pas par l'expérience. Il s'agit de considérer les autres comme fiables car faisant partie d'une même communauté « morale, et ne fluctuerait pas selon les circonstances. Cette confiance-moralité serait donc un socle stable (Laurent, 2009).

Pourtant la confiance peut se situer à un autre niveau que celui de la morale : on peut avoir plus confiance en ses ennemis plus qu'en ses amis.

La confiance est une façon de compter sur les gens, sur leur « bonne volonté ». Elle apporte un confort émotionnel bien utile dans les relations sociales. Il est difficile d'envisager l'existence des relations humaines, dans la vie courante, la vie amoureuse comme dans la vie professionnelle, sans imaginer une dose de confiance (Marzano, 2010), la confiance « rendant possible le développement de la socialité – concept souligné par Luhmann (1979) et le fonctionnement de la démocratie.

En même temps, « *la confiance peut être trahie ou du moins déçue, pas seulement contrariée. (...) Quand je fais confiance à quelqu'un, je dépends de sa bonne volonté à mon égard. Je n'ai besoin ni de reconnaître cette dépendance, ni de croire que ce quelqu'un a soit sollicité soit reconnu une telle confiance, vu qu'il existe des choses comme la confiance inconsciente, la confiance non voulue, la confiance imposée, la confiance dont celui à qui l'on fait confiance n'a pas conscience* » (Baier, 1986).

S'en remettre à la bonne volonté, c'est se montrer vulnérable. Opérer un « saut dans le vide » (Möllering, 2006). C'est laisser à l'autre la possibilité de nous tromper, de nous abuser, voire de nous blesser. Ce qui ne manque pas de nous surprendre avant même de nous blesser. Il faut s'attendre à être déçu. C'est une probabilité non nulle. « *Les hommes ont tous des faiblesses qu'ils doivent cacher à leurs amis. Il ne peut y avoir de confiance complète qu'en matière d'intentions et de sentiments, mais la convenance nous commande de dissimuler certaines faiblesses* » nous rappelle Kant (1997).

La confiance humaine contient en elle le germe de la trahison (Hilleman, 2004). On accepte même l'idée que l'autre puisse changer, opérer un revirement, se montrer imprévisible. Plus les délégations seront importantes et par conséquent plus les pouvoirs seront délégués à celui à qui l'on fait confiance, plus il sera difficile de savoir quand la confiance risque d'être trahie ou quand le « délégataire » ou le « *trustee* » risque de faillir.

1.1.5 Le pouvoir (et son étendue de la délégation) est un enjeu fort

Quelle marge de discrétion laisser ? Sachant qu'en regard, si l'exercice de la discrétion est contesté, on peut (ou pas) excuser et pardonner. La « crispation ultime » se situant lorsque celui qui fait confiance se montre intraitable, intransigeant et que l'autre se montre susceptible voire fermé à toute critique.

Reprendre, poursuivre une relation de confiance demande résilience, tact, finesse et désir de « pardonner » (Ramanantsoa & Reitter, 2012). De l'autre côté, elle procède d'un désir d'être pardonné, tout comme d'une capacité à accepter les critiques et paroles juste comme injustes.

Dès lors, comment limiter les zones de friction ? Comment limiter le risque de perte de confiance ? Comment laisser sereinement des zones de pouvoirs discrétionnaires sans risque d'être abusé ou trahi ?

On pourra naturellement pencher pour l'explicitation, pour clarifier concrètement les champs d'interaction. Cela semble une posture raisonnable. On définit la délégation, ce qui limite les zones de flous et délimite le champ de liberté, de responsabilité, ainsi que l'espace « contrôlé ».

Pourtant, reprenant le point de départ de Enthoven (2018) i.e. « *la confiance est une cause, pas une conséquence* », cette intention rationnelle peut se heurter immédiatement à un obstacle concret : celui d'une confiance consciente et précise. Comme le précise Baier (1986) « *faire confiance, c'est intentionnellement et d'habitude formellement remettre à quelqu'un le soin de quelque chose, mais cela débute rarement par la décision claire et nette de faire confiance : la confiance n'a souvent pas de commencement défini, elle se développe lentement et imperceptiblement* ».

Cette suspension, ce relâchement dans le besoin inné de défendre ses intérêts peut être immédiate ou se mettre en place progressivement, consciemment, volontairement et formellement.

La confiance, comme la défiance, s'inscrit dans la relation de pouvoir. D'ailleurs, elle modifie la relation de pouvoir : pouvoirs (et marges de manœuvre) de celui qui fait confiance, comme de celui qui en est le dépositaire.

Dans le cas d'une forte asymétrie de pouvoir, la puissance illimitée du souverain (Hobbes, 1971) peut rendre terrible non seulement la sanction elle-même mais aussi le risque, ou plutôt la conviction d'être sanctionné. De cette manière, la « certitude » d'être sanctionné équivaut à la sanction et il suffit que le châtement soit supérieur à l'avantage. L'action du souverain ne

serait pas seulement une modification des gains, mais signalerait une autre logique, celle de la dissuasion rendue possible par son pouvoir illimité.

1.1.6 Confiance et coopération

Lors de tournois de modélisations informatiques sur des jeux répétés (Axelrod, 1992), il apparaît en effet que, sous certaines conditions, des stratégies de coopération l'emportent sur les stratégies agressives. Ainsi, la stratégie « donnant-donnant » (ou stratégie « *Tit for tat* » qui consiste à coopérer si l'adversaire a coopéré au coup précédent, et à trahir s'il a trahi) s'est avérée globalement supérieure aux autres stratégies. Même rationnellement, la coopération l'emporterait sur la défiance ou la mise en place de comportement opportuniste.

Pour vivre en stabilité, les relations sociales doivent se développer dans un contexte de confiance et coopération minimum (Simmel, 1908 ; Luhmann, 2006). C'est une condition également pour rendre le futur prévisible, maîtrisable et le développement possible (Fukuyama, 1995).

Pour rendre se rendre crédible, face à celui qui donne la confiance, l'engagement, voire la promesse est incontournable (Humes, 1751). Promettre dans ce sens c'est donner une preuve a priori de confiance, c'est indiquer aussi que notre réputation est en jeu, si nous ne tenons pas la promesse et que nous pouvons être dénués de toutes valeurs morales. Honorer ses engagements et ses promesses, comme de ses serments, représente une véritable obligation et lui confère une certaine solennité. On se lie à l'avance, on s'engage sur l'avenir.

Manquer à la parole donnée, est un pas vers une sorte d'excommunication sociale. Citant Montaigne, Marzano (2010) rappelle le poids de la parole donnée, et lui donne une dimension, de « ciment de la société » « *Notre intelligence se conduisant par la seule voye de la parole, celui qui la fauce, trahit la société publique. C'est le seul util par le moien duquel se communiquent nos volontés et nos pensées, c'est le trûchement de notre âme : s'il nous faut, nous ne tenons plus, nous ne nous entreconnoissons plus.* » (Montaigne, Essais II, 18).

Il nous faut ici bien distinguer la confiance et la fiabilité. Pourtant, faire confiance c'est aussi accepter, si possible avec lucidité, de reconnaître les faiblesses potentielles de l'autre et sa capacité, voire son potentiel de trahison. « *La confiance n'est ni la foi, ni une croyance*

optimiste concernant le monde, ni une attente de fiabilité » (...) c'est un mélange de rationalité, de sentiments et d'engagements au sujet d'une relation comportant une dimension de risque » (Origgi, 2008).

Philosophiquement, le concept de confiance se situe à la croisée de la connaissance, des affects et des engagements, qui constituent le liant entre les individus (Quéré, 2006).

Nous sommes loin d'une autre école définissant la confiance comme transaction purement rationnelle, où celui qui place sa confiance en l'autre s'appuie sur un ensemble d'informations sur le dépositaire de la confiance (Marzano, 2010). Comme nous le verrons plus en détail dans la deuxième partie consacrée à la confiance vue par les économistes, les approches des économistes donnent à la confiance d'une dimension d'utilité, et s'appuie sur la rationalité des acteurs. Pour les économistes, la confiance devient un calcul de probabilité de la fiabilité d'une autre personne, un calcul de risque et d'assurance. C'est un calcul de projection sur la propension de l'autre à coopérer ce qui sera souligné par la théorie des jeux (Gambetta, 1988).

La confiance s'inscrit dans une relation. Dans une possibilité de réciprocité. Ce n'est pas seulement l'examen ou l'anticipation de la fiabilité d'un individu B par rapport à un individu A. Il y a un « *enchâssement d'intérêt* » (Hardin, 2006). Certes, le dépositaire de la confiance doit s'en montrer digne. A fait confiance à B, parce qu'il a des raisons de croire qu'il sera dans les intérêts de B de prendre en compte les intérêts de A. Nous avons une attente sur l'action, mais au-delà de cela sur les intentions mêmes de l'acteur. Ces raisons de coopérer peuvent même s'extraire des dimensions morales ou psychologiques.

Pour prendre une dimension dynamique, ce que l'on étudiera avec les « *repeated games* » (Axelrod, 1992), on peut envisager la confiance comme « stratégie d'interaction rationnelle », comme un jeu d'acteurs qui ont un avantage, un intérêt à coopérer. Les jeux répétés illustrent des contextes favorisant la confiance, sans analyser ou expliquer la confiance et ce qui pousse ou motive les joueurs à coopérer ou non (Watzlawick et al., 1972 ; Axelrod, 1992). On ne voit ici que les profits potentiels découlant de la coopération.

Or il y a des raisons de faire confiance, de donner sa confiance. En particulier si elle est manifeste. Une personne peut aussi attacher une plus grande utilité à l'accomplissement, parce qu'elle se montre digne de la confiance qu'on lui a faite. La confiance est un phénomène

relationnel bénéficiant d'effets feedback positifs et vertueux. Ainsi accorder la confiance accroît non seulement la motivation à respecter son engagement mais aussi la fiabilité (« *reliability* ») de celui en qui on a placé sa confiance. (Pettit, 1995). C'est un processus interactif comportant une fonction d'autoréalisation : « *faire confiance et reconnaître cette confiance augmente les chances que les attentes de confiance soient satisfaites* ». Il y a là une notion d'« investissement affectif » récompensé parce qu'il crée un contexte émotionnel nouveau (Origgi, 2008).

Enfin, la fiabilité est un fondement de la confiance. Le terme anglais de « *reliance* » (le pouvoir de compter sur autrui) est le substantif de l'adjectif « *reliable* » (fiable). « *Un individu peut être considéré comme fiable à partir du moment où il possède un certain nombre de compétences techniques et morales* » (Marzano, 2010). Ainsi on peut compter sur un expert, un conseil, un médecin.

Il y a un lien, une continuité entre la fiabilité (« *reliance* ») et la confiance (« *trust* »). La *reliance* est pour la « base austère » de la confiance (Blackburn, 1998).

1.1.7 Confiance et réputation

Un autre phénomène explique, voire renforce, ce processus interactif : celui de la réputation. Le désir de bonne réputation est au centre de la vie sociale, de la vie économique et de la vie morale. Smith (1759) le souligne : « *La Nature, lorsqu'elle a formé l'homme pour la société, lui a fourni un désir original de plaire et une aversion d'offenser son frère. Elle lui a appris à sentir le plaisir du regard favorable et le déplaisir du regard défavorable. Elle a rendu l'approbation des autres très flatteuse pour son bien et sa désapprobation le plus mortifiant et offensant* ».

Le souci de bonne réputation pouvant naître d'une stratégie rationnelle, tout comme la recherche d'obtenir la sympathie, ce qui introduit ici une dimension psychologique à l'approche rationnelle et économique.

Pour s'extraire de cette approche purement rationaliste, on pourra constater que la confiance ne se résume pas toujours à des motivations rationnelles. Préserver sa réputation, pour un acteur, peut découler d'une « image de soi » voire parfois d'inerties, d'idiosyncrasies, d'aptitudes propres, de fidélité à un engagement, une manière d'être. Ce peut être pour cet

acteur une sorte de rempart émotionnel rassurant, dans le sens où cela réduit un stress généré par le fait de devoir choisir parmi une multiplicité d'options.

Pour conclure l'approche de la confiance par les philosophes est d'importance parce qu'elle pose des questions qui fonderont les recherches ultérieures dans d'autres disciplines comme l'économie, la gestion, la psychologie, la sociologie... Elle pose des questions d'ordre anthropologique, de la relation à l'autre, et de la cohésion de la société.

Elle pose aussi la question de l'éthique du comportement ; loyauté pour honorer ses promesses, propension à respecter ses engagements et ses promesses, mise en jeu de sa réputation (Hume, 1751).

Au-delà de sa dimension interpersonnelle, la confiance est un facteur de cohésion et de stabilité de la société, puisque c'est « *l'une des forces de synthèse les plus importantes au sein de la société* » (Simmel, 1908).

En résumé

1. Les apports de l'approche « philosophique » en lien avec la thèse

L'approche des philosophes sur la confiance est riche et foisonnante. Elle alimente l'ensemble des autres sciences et disciplines. Plusieurs thématiques ressortent :

- la réflexion sur l'altérité, ce que nous dit l'autre, est fondamental pour situer la confiance,
- l'impact sur l'écosystème : la confiance entre deux partenaires est donc d'importance primordiale, puisqu'elle va jouer un rôle de cohésion,
- la relation de réciprocité : si l'abandon à l'autre dans le geste de confiance est total, la réciproque est aussi vraie car le dépositaire de la confiance, renforcé par cette confiance, voit émerger des obligations consécutives à son engagement et au pari de celui qui lui a accordé sa confiance. Il se doit de réussir dans cette entreprise, sa réputation est en jeu. Il ne s'agit pas seulement de construire son image vis-à-vis des autres mais vis-à-vis de soi-même,
- la nature de la confiance : « innée ou acquise », « intuition immédiate ou fruit d'une construction » ce débat fondamental structure aussi les réflexions sur la dynamique de

production de confiance (en particulier étudiée par en théorie des organisations et également en psychologie,

-le rapport de force apparent, la « dialectique du maître et de l'esclave », est mise en jeu, en particulier dans un lien hiérarchique. En dehors de jeux psychologiques de soumission ou d'autoritarisme, il conviendra d'analyser le rapport des forces et la réalité de l'asymétrie sous toutes ses composantes.

2. Quatre problématiques importantes pour la thèse, émergent de cette synthèse bibliographique quant aux apports d'une approche philosophique :

Sur la construction de la confiance :

- Quels sont les facteurs d'intuition immédiate permettent de s'assurer que l'on est en confiance : le ressenti instinctif (« *gut feeling* »), sorte de première impression : comment s'opère-t-elle ? quels en sont les signaux ?
- Comment ressentent-ils le saut dans le vide (ou « *leap of faith* ») ?

Sur l'asymétrie, le rapport de forces et l'impact sur la confiance entre les deux acteurs :

- Comment les acteurs voient-ils la « réciprocité » de la confiance ?
- Comment ressentent-ils l'interdépendance et la complémentarité dans la relation ?
- Cette notion est-elle atténuée par la relation hiérarchique ?
- Y a-t-il une dialectique CET-DGS semblable à celle décrite par Hegel ? L'asymétrie et le pouvoir de « remercier » à tout moment son DGS sont-elles des biais dans l'idée-même d'établir, de construire la confiance ?

Sur la fiabilité et la réputation

- Les acteurs en présence perçoivent-ils le lien, la continuité entre la fiabilité (la « *reliance* ») et la confiance (« *trust* ») ?
- Pour la fiabilité, qu'en est-il ainsi pour le DGS vis-à-vis de son CET ? Le DGS peut-il facilement définir son domaine de compétences permettant de prouver sa fiabilité ? Quel lien fait-il entre la réputation et la fiabilité ?

Sur les niveaux de pouvoir

- Peut-on catégoriser les niveaux de confiance(s) pour expliciter le enjeux et jeux de pouvoir ?

1.2 La confiance sous l'angle de l'économie et de la théorie des jeux

Reprenant la métaphore de la « main invisible » du marché d'Adam Smith, les économistes font appel à la notion de confiance, comme « institution invisible » (Arrow, 1974), comme agent de fluidification des relations économiques.

Leurs réflexions s'inscrivent souvent dans le postulat suivant : les acteurs engagés dans la relation « économique » ont des comportements rationnels, ils calculent, ils évaluent, ils recherchent à maximiser leur profit. C'est l'« *homo œconomicus* » qui est capable de maximiser sa satisfaction en utilisant au mieux ses ressources : il maximisera son utilité (et non pas son profit). Il a une capacité d'analyse et d'anticipation qui lui permettent de maximiser ses positions et son profit.

Il faut souligner que cette approche très rationnelle de la coopération, et de cette dimension « fluidificatrice » de la confiance, voit un impact aussi sur la rentabilité des actes économiques, la confiance permettant des gains de contrôle, de transmission « formelle » d'information, rendant le marché plus agile. Enfin la théorie de l'agence (Jensen & Meckling, 1976) donne un regard particulier sur les comportements des « parties contractantes », impactées par l'asymétrie d'information et l'existence d'aléas moraux.

1.2.1 Le comportement des acteurs dans l'échange : forcément opportuniste ?

L'homo « œconomicus » ne poursuivrait que son propre intérêt au détriment des autres et n'aurait pas de préoccupation sociale. C'est ce que souligne Adam Smith dans *La Richesse des Nations* (1776) : il n'y a pas besoin de comportement vertueux. L'intérêt personnel et la liberté sont seules garantes de l'existence de la richesse publique. Le paradoxe de cette attitude opportuniste et égoïste, c'est qu'en œuvrant efficacement et uniquement pour son profit, son avantage personnel et sa seule satisfaction, elle contribue au bien commun, la « *somme des travaux individuels conduisant au bien de la société* ». L'homo œconomicus, « **conduit par une main invisible (...), travaille d'une manière bien plus efficace pour l'intérêt de la société, que s'il avait réellement pour but d'y travailler** » (Smith, 1776).

Cette vision libérale d'un homo œconomicus, fait un portrait efficace mais peu flatteur de l'agent économique : défiante, sans affects ni émotions, égoïste, cupide, mû par son seul intérêt et dénué de préoccupation sociale et qui pourtant, au final, contribue au bien commun.

D'autres économistes (comme Menger in « *Principles of Economics* » 1871-, ou Keynes in « *Théorie Générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* », 1936) opposent à cette vision maximaliste du profit individuel recherché par *l'homo œconomicus*, un raisonnement moins absolu et plus relativiste : seul l'homme connaît ses besoins et ajuste son comportement (entre autres économiques) en conséquence. De plus lui prêter des intentions ou des traits de caractères (amoral ou non, rationnel ou non) relève d'une interprétation non fondée. En outre, ils font remarquer que *l'homo œconomicus* ne dispose pas de toutes les ressources (temps, information parfaite, moyens intellectuels) pour prendre systématiquement les décisions pour évaluer les coûts et bénéfices d'une décision et d'optimiser ainsi son profit : en cela il est doté d'une rationalité limitée.

Faire confiance, c'est s'exposer à un risque de comportement opportuniste de l'autre partie. Dans l'échange, sommes-nous des acteurs rationnels et calculateurs ? Est-ce que cela exclut nécessairement la confiance ? À quel type de confiance cela réfère-t-il ?

La confiance est un concept controversé pour les économistes, dont les points de vue divergent. Un des chefs de files des « économistes », trouvant le phénomène de confiance trop « flou », Williamson (1993) se montre très réservé et très restrictif sur l'utilisation de la notion de confiance en économie, préférant l'analyse des échanges sous l'angle calcul de risque versus opportunité (voir également Mangematin, 1999 ; Ramanantsoa & Reitter, 2012).

L'origine de la controverse est simple : elle va à l'encontre des approches dominantes en termes de rationalité des acteurs.

La théorie des coûts de transaction (évoquée en premier par Coase dans « *The Nature of the Firm* », en 1937), un des courants majeurs des économistes pour analyser le phénomène de confiance, postule que les acteurs économiques sont par nature opportunistes, dans une recherche d'optimisation de leur situation et de leur intérêt,

quitte à faire preuve de comportements amoraux (comme la duplicité, la dissimulation ou le mensonge par exemple).

Mangematin (1999) a proposé une synthèse de l'analyse des différents courants économiques sur la question de la confiance. Nous nous appuyons largement sur cet auteur dans cette section). Ainsi il relève que, paradoxalement, la confiance est pour d'autres économistes le moyen de contenir, si ce n'est de lutter contre ce risque d'opportunisme. « Lubrifiant du système », elle contribue avec le contrat, comme avec la réputation et l'image, à prévenir ce risque et s'en prémunir.

Ainsi le contrat qui prévoit un cadre précis et explicite, dont des pénalités ou des suites en cas de non-respect des engagements limite le comportement opportuniste.

Le risque d'image ou de réputation, est un risque réel en particulier lorsque les opérateurs évoluent dans un tissu relationnel fort. Une perte de réputation peut être fatale au sein d'un réseau professionnel ou d'une communauté. Cela est vrai des organisations comme des individus, en particulier, nous le verrons, c'est un risque que ne veulent pas courir les directeurs généraux des services, dont la réputation de professionnalisme, est le garant de leur liberté et l'assurance de rebond en cas de problème professionnel.

Ce sont donc bien des limites claires, des lignes jaunes à ne pas franchir pour le *trustee*. Une sorte de cadre où la confiance peut s'exercer et apporter toute sa force.

1.2.2 La confiance, notion centrale pour comprendre la dynamique des transactions

La notion d'« institution invisible » (Arrow, 1974) souligne le rôle central de la confiance (voire de son opposé la méfiance) au cœur des transactions. Il met en exergue l'importance de la confiance qu'il qualifie « d'institution invisible », puisqu'elle qualifie le comportement, les compétences et les intentions des acteurs (réelle, perçues et supposés).

Les économistes explorent dans la confiance la notion d'incertitude et s'intéressent aux modalités de la transaction (Simon, 2007). La confiance implique d'intégrer le risque émanant du comportement ou de la compétence de son partenaire dans l'échange.

Ces transactions recouvrent les échanges entre acteurs économiques, et aussi les échanges inter organisationnels, pour lesquels la confiance revêt une réelle importance (Williamson, 1993) car elle concourt à l'atteinte des objectifs et au respect des intérêts de chaque partie de l'échange.

Ainsi, la confiance et le calcul de manière contre-intuitive ne sont pas opposés mais sont consubstantiels l'un de l'autre. L'intérêt de chacun se trouve ainsi renforcé.

L'acteur économique reste avant tout opportuniste, et ce d'autant plus que les profits (réels ou symboliques) sont potentiels. La propension à rester calculateur ne se dissout pas dans la relation développée et la confiance joue ici un rôle de facilitateur ou de « lubrifiant » des relations économiques (Lorenz, 1988), un levier pour réduire les coûts de transaction, c'est-à-dire les coûts de négociation, de discussion ou de vérification des informations ou des termes de l'échange, des coûts donc liés fondamentalement à l'échange que la confiance permet d'économiser (Coase, 1937). La théorie des coûts de transaction se penche en particulier sur la question de la forme organisationnelle qui permet d'optimiser la transaction, et de minimiser les coûts supportés par les protagonistes.

Les protagonistes dans l'interaction peuvent ressentir de la confiance pour l'autre, un sentiment de confiance fondé sur des calculs de risques et aussi sur des contraintes, « variables d'actions » qui conditionnent leur comportement et leur permet aussi de s'ajuster (Boukanbouz, 2015).

Ces coûts de transaction (Williamson, 1985) intègrent aussi des dimensions de nature à réduire le sentiment de confiance ou engendrer le calcul et l'opportunisme. Parmi ces dimensions, on notera l'asymétrie des informations. De même, la rationalité limitée des acteurs dans leur capacité de décision altérée par des contraintes (manque d'information, manque de temps et autres biais cognitifs, comme la capacité à traiter et mémoriser les informations, le temps limité pour décider et agir etc.) les amène à choisir des solutions satisfaisantes plutôt qu'optimales.

Cette recherche d'efficacité de l'entreprise en se concentrant sur sa compétence distinctive, source d'avantage concurrentiel, et « déléguant » à ses contreparties ou

partenaires les autres missions qui permettront la diffusion et la valorisation de ses produits ou services qui génère des coûts de transaction (Williamson, 1985), se reproduit dans l'organisation du travail et la responsabilité au sein d'une organisation : développement d'expertise (source d'économie par effet d'expérience ou économie d'échelle), délégation (avec les décisions « *make or buy* », i.e. « faire ou faire-faire » ou également les stratégies d'alliances), coordination entre acteurs ou groupes d'acteurs : toute chose qui peuvent s'envisager de manière rationnelle, mécanique (dans des schémas très tayloriens ou wébériens). Dans ce type de configuration, nous y reviendrons, la confiance pourra avoir aussi des effets vertueux sur l'économie générale du système, sans parler de son impact positif sur la dimension émotionnelle de l'échange, qui est aussi un enjeu managérial majeur.

Reprenant l'approche de la théorie des coûts de transactions, le dirigeant de la structure, de l'établissement, de la collectivité ou de l'entreprise, est amené à prendre des décisions, à effectuer des choix stratégiques et organisationnels, en évaluant son interlocuteur comme allié potentiel ou comme opportuniste, en qui il pourra avoir confiance. C'est dans cette approche, que Williamson (1993) met en relief la confiance calculée, la confiance interpersonnelle et la confiance institutionnelle :

-la **confiance « calculée »** indique l'acceptation d'un certain niveau de vulnérabilité, fondée sur le calcul de coûts de maintenir ou dégrader une relation/transaction. La confiance est dite calculée et fait partie d'un calcul plus général de l'acteur économique, du « *trustor* », qui accorde la confiance envers le « *trustee* », celui en qui la confiance est accordée. (Williamson, 1993). Ce n'est pas la confiance basée sur la dissuasion (où peut agir la menace d'une punition en cas de manquement aux obligations « contractées ») que nous aborderons plus tard.

-la **confiance interpersonnelle** est caractérisée par l'absence complète de calcul, de contrôle et la croyance inébranlable dans les bonnes intentions et de l'engagement total de l'autre partie : on la retrouve dans les relations amicales, familiales ou amoureuses. « *Très spéciale* », elle se fonde sur des liens très forts entre les parties. (Williamson, 1993)

-la **confiance institutionnelle** intègre les moyens mis en place pour respecter les

engagements et protéger les acteurs économiques contre d'éventuels comportements opportunistes (moyens de coercition, existence de sanctions possibles sur le plan financier ou sur le risque de réputation). On peut dire que c'est une sorte de risque calculé. Les institutions fixent ainsi un cadre de régulation, de réglementation, de codification, de normalisation des comportements, qui rassurent les protagonistes dans l'échange (Ramanantsoa & Reitter, 2012).

1.2.3 Confiance et coopération entre agents économiques

Certes « *la coopération ne va pas de soi* » (Ramanantsoa et Reitter, 2012) : les intérêts personnels des deux protagonistes de l'échange peuvent amener à des jeux d'acteurs perdants ou sous-performants, le « dilemme du prisonnier » étudié en théorie des jeux le montre.

Adapté à la problématique confiance/trahison, entre un joueur A (qui soit « Fait Confiance et accepte la transaction » ou « Ne fait pas confiance et refuse la transaction ») et un joueur B (qui soit « honore la confiance », soit « trahit la confiance »), « *la structure de ce jeu fait que, si on raisonne sur une transaction unique et l'on suppose que chaque joueur cherche à maximiser sa satisfaction la solution paraît claire : dès le moment où A entre dans la transaction, B n'a aucun intérêt à être correct, il choisira donc de « trahir la confiance » de A* » (Brousseau et al., 1997).

Ceci étant la répétition des interactions, l'apparition d'un arbitre institutionnel ou d'un tiers garant, arbitre indépendant, peut amener les plus réticents à coopérer malgré tout.

La démarche de coopération, analysée en particulier par l'économie industrielle, donne un éclairage précieux sur la confiance. Deux parties s'accordent en acceptant un niveau d'obligation mutuelle et en garantissant à leur contrepartie une conduite c'est-à-dire un comportement, un service, une organisation de l'échange qui vont bien au-delà des aspects et mécanismes de prix.

La coopération entre agents économiques, entre firmes, est fondée sur des garanties mutuelles, qui sont conçues et développées en collaboration. La difficulté de la coopération est ce pari de confiance non seulement sur l'avenir mais aussi sur le fait que

les deux parties sont engagées dans ce développement simultané (Richardson, 1972).

Parmi les facteurs-clés de succès des coopérations, il y a la confiance entre les co-opérateurs, mais aussi la qualité de la contractualisation, aussi complète que possible, qui cadre les relations afin d'éviter les frictions, les malentendus qui dégraderaient la coopération.

La confiance, au cœur des transactions, joue ici un rôle primordial dans l'édification et la consolidation du partenariat. Elle facilite la répartition des rôles potentiels. Confiance et réputation dans une telle configuration génèrent des engagements sociaux plus solides et efficaces que les contrats (Powell, 1990), qui se renforcent aussi avec le temps, ainsi qu'avec la répétition des transactions (Boukanbouz, 2015).

La question de la coopération est centrale dans les collectivités territoriales qui à l'échelle d'un territoire travaillent de concert sur des projets communs (investissements dans de nouvelles infrastructures, services à la population, co-financements de projets ou d'initiatives, partage ou mise en commun de compétences...). Comme toute organisation, la question de la coopération et de la confiance se pose à différents niveaux : inter collectivités (les EPCI sont bien dénommés des « Établissements Publics de Coopération Intercommunale » à dessein), interpersonnels, relations entre élus et fonctionnaires, coordination entre services, etc.

Dans le cas de coopérations particulières, comme la sous-traitance par exemple, on pourra parler d'intégration ou de « quasi-intégration » (Aoki, 1986, 1988). L'autorité (dans la chaîne de direction ou de production), la coordination incitative et la confiance peuvent, sur le long terme, décourager des comportements de « *free riders* » (opportunistes) en particulier sur les prix, afin d'assurer une stabilité des relations des acteurs. Ici, on pourra souligner que la compétence et l'expertise d'un acteur, tout en lui conférant une autorité, est une garantie de confiance qui réduit les coûts de contrôle.

1.2.4 Confiance et théorie de l'agence

La théorie de l'agence (Jensen & Meckling, 1976) illustre bien les enjeux de coopération, de coordination et l'importance « économique » de la confiance dans l'entreprise ou

l'établissement public. Elle met particulièrement bien en perspective les relations de gouvernance entre les actionnaires et les dirigeants. Adapté à l'univers des collectivités, on pourrait dire entre les élus et l'administration.

Le principe est le suivant : une relation d'agence est un contrat par lequel le principal (qui peut être le supérieur hiérarchique) engage un agent pour exécuter en son nom une mission ou une tâche, ce qui implique qu'il lui délègue un certain pouvoir de décision (Jensen & Meckling, 1976). Définie ainsi, la relation d'agence se retrouve entre les actionnaires et les dirigeants de l'entreprise, entre les élus et les hauts fonctionnaires de l'administration territoriale.

Or, les relations de coopération s'accompagnent de conflits qui vont générer des coûts supplémentaires. Cela a pour conséquence de dégrader la rentabilité potentielle de la transaction et de la coopération. La théorie de l'agence consiste à étudier :

- l'asymétrie d'information : il est fréquent que les fonctionnaires disposent de plus d'information sur l'établissement que les élus, ils peuvent profiter de cette situation pour développer leur influence et renverser le rapport de pouvoir,
- les divergences d'intérêt et de motivation entre le principal (i.e. celui qui délègue) et l'agent (qui agit au nom et en délégation du principal),
- la différence de temporalité d'action.

On notera aussi que vue de la sorte, l'organisation dans son ensemble est un tissu de « contrats » entre les différentes parties prenantes de l'organisation, ayant naturellement des intérêts différents et divergents.

L'ensemble de ces divergences génère des coûts de supervision et de contrôle (de l'agent par le principal) et de reporting, afin de réduire les conséquences négatives potentielles de ces divergences, tout comme les coûts de contrôle et de pilotage (« *monitoring expenditures* »), de reporting (« *bonding expenditures* ») et des pertes résiduelles (« *residual loss* ») (Jensen & Meckling, 1976). Cette analyse donne un éclairage pour faire émerger des formes organisationnelles permettant de résoudre ces divergences, ainsi que les conflits qui en résultent et de réduire les coûts induits par ces « frictions ».

La confiance peut jouer un rôle important d'efficacité économique (et psychologique aussi) en jouant un rôle de mécanisme incitatif intégré au cadre de la relation en s'appuyant sur la réputation des acteurs et l'ancienneté des relations (Boukanbouz, 2015).

1.2.5 Apports de la théorie des jeux pour comprendre des mécanismes de confiance et de coopération

Clef de voûte de la civilisation, la coopération se développe aussi dans des configurations où chaque individu peut faire cavalier seul, développer un comportement égoïste, et ce de manière rationnelle.

Si certains ont considéré, tel Hobbes (1651) que la coopération était inconcevable sans un gouvernement fort, un « pouvoir central » puissant, garant de l'équilibre de la société et du respect des règles, d'autres auteurs font remarquer que de l'autre côté de la balance, la coopération entre États, entreprises, individus, signale un degré de maturité, voire de respect entre toutes les parties prenantes. La coopération est aussi un signe de la capacité de chacun, organisation comme individu, à se comporter rationnellement, à anticiper le comportement des autres (leurs « réponses » à des décisions ou actes), dans une perspective temporelle plus longue (nous verrons plus loin la pertinence des analyses des spécialistes des « *repeated games* » (jeux répétés, envisageant la relation comme un continuum d'actions/réactions dont les décisions se nourrissent de l'analyse des mouvements précédents).

La théorie des jeux est un des piliers de l'économie industrielle (industrie pris au sens anglais de *industry* i.e. « secteur d'activité ») qui étudie et cherche à modéliser les comportements stratégiques des acteurs économiques. Il s'agit d'étudier comment ils se déterminent selon :

- différents critères de taille, de spécialité, de degré d'expertise, de propension à l'innovation.

- ou les structures des marchés, i.e. selon leur organisation : leurs degrés d'imperfection, leurs logiques de filières, leurs dynamiques d'expansion ou de concentration, les niveaux de régulation, les dynamiques concurrentielles (directes et indirectes), les évolutions des produits et des services joints, la détermination des prix etc.

La théorie des jeux est centrale pour son apport sur les stratégies d'optimisation des interactions stratégiques entre les acteurs ou les joueurs. Elle a été beaucoup employée pour établir la modélisation des jeux, en comprendre (et expliquer plutôt que de prédire) les jeux et intentions d'action des acteurs, l'instantané de la relation. Elle étudie aussi les jeux en plusieurs catégories :

- les jeux « à somme nulle » ou « à somme non nulle » (les jeux à somme nulle sont strictement concurrentiels ou « compétitifs », dans ce type de configuration il s'agit de jeux à deux joueurs dont les intérêts sont strictement opposés : si l'un gagne, l'autre perd nécessairement),

- les jeux coopératifs (faisant apparaître des coalitions de joueurs pour que le « clan » obtienne de meilleurs résultats).

- les jeux séquentiels (les joueurs jouent l'un après l'autre, en fonction du mouvement précédent de l'autre, comme dans le jeu d'échec par exemple).

- les jeux à information complète ou incomplète (l'information ici comprend la connaissance « avant de jouer » des stratégies, des comportements de l'autre joueur, des gains potentiels, des marges de manœuvre...)

- les jeux simultanés (où les joueurs déterminent leurs stratégies respectives strictement en même temps, comme dans le jeu d'enfant « pierre / feuille / puit / ciseaux » ou bien sûr le « dilemme du prisonnier »). Le dilemme du prisonnier décrit une situation où deux « prisonniers » ont tout intérêt à coopérer (c'est-à-dire se taire et ne pas se dénoncer) pour écoper d'une peine minimum, mais où chaque prisonnier a individuellement une forte incitation pour dénoncer l'autre. Et si les deux se dénoncent, ils sont perdants. Or ils ne peuvent communiquer entre eux. D'où le dilemme. Il est une illustration parfaite que la coopération n'est pas forcément naturelle et évidente. De l'extérieur, on sait que collectivement les prisonniers ont intérêt à coopérer en se taisant. Cependant, individuellement, chaque joueur maximise son intérêt s'il parle en premier.

- les jeux « finis » (par exemple le « dilemme du prisonnier » est un jeu à un coup). Dans cette configuration, les auteurs soulignent que la confiance n'est pas possible : chaque joueur ayant des motivations individualistes et n'ont aucun intérêt à coopérer. Et le résultat est un équilibre « sous-optimal » (Kreps, 1990 ; Orléan, 1994). Ces jeux se closent

sur « *un équilibre sous-optimal où nul ne satisfait son utilité* » (Boukanbouz, 2015). Pour les jeux répétés, en revanche, on peut observer des mécanismes de feedback (d'auto-renforcement en quelque sorte) qui permettent de construire progressivement la confiance, voire des arrangements « privés » ou « informels » entre joueurs. C'est ainsi aussi que se construit la réputation (Kreps, 1990).

-les jeux répétés : dans cette perspective de répétition, les joueurs vont pouvoir « remiser » leurs stratégies : accepter de risquer de perdre ponctuellement pour analyser le comportement de l'autre joueur, se forger une réputation, etc... tout coup joué étant une information précieuse à analyser par l'autre joueur. La connaissance ici d'une limite peut avoir aussi un impact sur les comportements des joueurs.

Ces recherches, la revue de littérature effectuée sur la référence à la théorie des jeux pour analyser la coopération et la confiance en témoigne, sont d'un apport fondamental en économie, également en psychologie, en sociologie et en management, en philosophie, pour comprendre les négociations, les comportements de coopération et donc de confiance accordée. En particulier, toutes ces disciplines dissèquent le dilemme du prisonnier pour en tirer des conclusions complémentaires éclairant leurs recherches...

La théorie des jeux permet ainsi de clarifier le jeu des acteurs, les choix de comportements possibles, leurs dynamiques de coopération, les espaces de liberté des individus pris dans un jeu relationnel. Elle permet d'analyser les options qu'ont les parties engagées pour maximiser leur « profits » ou « bénéfiques » (ces termes n'étant pas seulement pris au sens littéral et financier, bien entendu). En effet les questions que se posent les personnes au sujet de leurs interactions sont simples : Dois-je coopérer ? Dois-je me montrer égoïste ? Dois-je continuer à rendre service à celui qui fait cavalier seul ? Dois-je aider un partenaire qui soudainement montre un signe de faiblesse ? Comment dois-je réagir face à un comportement hostile ou agressif ?

L'analyse de la coopération entre individus -au cœur de la construction de la vie sociale- montre, dans un jeu « le dilemme du prisonnier itératif » (Robert Axelrod, 1980, 1984) que la coopération, même entre individus, permet d'obtenir des résultats mutuels supérieurs.

« Sortir des récriminations », « restaurer la coopération mutuelle » peuvent être perçues comme des stratagèmes de la part de l'un des acteurs... Considérant ce fait, la « partie adverse » peut pour autant profiter de ce stratagème, alors lui faut-il pour autant y renoncer ? L'acteur rationnel, cherchant à optimiser son gain ne se laisserait pas emporter par les variations d'humeurs et d'égo. Dans sa recherche sur le comportement coopératif, il analyse les différentes stratégies amenant au meilleur résultat, pour les deux joueurs.

La théorie des jeux avec en particulier une analyse poussée du dilemme du prisonnier, cadre d'analyse de la coopération entre deux individus, « libres » dans le sens où elles n'ont pas une autorité supérieure qui les force à coopérer, lui permet de tirer un certain nombre de paramètres dans l'interactions ? Les choix proposés aux joueurs sont soit de coopérer, soit de faire cavalier seul. Et comme ils sont dans un jeu répété, chaque joueur peut apprendre du coup ou de la série de coup précédent pour déterminer sa stratégie et prendre sa décision.

Plusieurs leçons de comportement sont tirées des concours « stratégie » de jeux répétés (Axelrod, 1992), afin de permettre une optimisation de ses résultats :

1-Ne pas être envieux

C'est-à-dire aussi arrêter sans cesse de se comparer... et de faire réduire cette tension inutile voir contradictoire de vouloir être l'autre, avec l'espoir d'obtenir des résultats plus satisfaisants au fond. L'envie peut être autodestructrice en amenant le joueur à la défection pour punir inutilement et durablement la partie adverse. On remarquera d'ailleurs dans la compétition organisée par Axelrod (1992) que la stratégie « Donnant-Donnant » (ou « *Tit for Tat* », c'est-à-dire « œil pour œil, dent pour dent ») ne gagne jamais, elle permet simplement d'obtenir des résultats mutuellement profitables en suscitant une attitude dont chacune des parties ne peut que se féliciter. C'est donc une vraie stratégie d'influence positive.

2-Ne pas être le premier à faire cavalier seul

« *La défection initiale risque de provoquer la vengeance de l'autre joueur* ». De rapides représailles peuvent faire regretter de ne pas avoir été bienveillant d'entrée de jeu. La

malveillance peut paraître profitable au début, mais cela détruit l'environnement qui permettait de survivre...

3-Pratiquer la réciprocité dans la coopération comme dans la défection

Adopter le comportement de l'autre joueur au coup précédent est une stratégie robuste. Elle a une dimension « pédagogique », car l'autre joueur, après plusieurs parties comprend que les deux joueurs sont reliés, interdépendants. Ce juste équilibre entre une attitude « punitive » et une attitude « indulgente » est une stratégie qui donne une sécurité, un cadre commun et prévisible pour les deux joueurs. C'est un facteur d'équilibre.

4-Ne pas être trop malin

C'est-à-dire ne pas se surestimer ou ne pas sous-estimer le partenaire de jeu. Il vaut mieux éviter de vouloir maximiser son propre score, en traitant l'autre joueur comme un « élément fixe du décor », comme un joueur sans capacité à tenir compte de nos choix. L'autre joueur, en effet, guette dans les comportements de son « partenaire » les signes indiquant la propension à coopérer ou non.

De plus être incompréhensible pour l'autre en faisant des calculs et des jeux intellectuellement satisfaisants mais au fond complexes, n'est pas une stratégie efficace. Il faut laisser à l'autre un minimum de lisibilité dans son jeu... ce qui au final ne peut qu'encourager la coopération.

En conclusion, si Hobbes (1651) considérait, comme cité plus haut, que la coopération était inconcevable sans un gouvernement fort, lui-même conduit par un souverain puissant, le véritable vainqueur dans le dilemme du prisonnier est celui qui fixe la règle (et peut la faire varier), un peu comme celui qui joue le rôle du banquier ou du « maître du jeu » au Monopoly, en se jouant des joueurs...qui ont l'illusion qu'il y a un jeu, alors qu'ils sont soumis à un pouvoir.

L'enjeu des coopérations est déterminant dans la qualité des échanges inter-organisationnels et interpersonnels. Elles conditionnent le succès des alliances et des projets communs. Si les acteurs développent une logique calculatrice, la théorie des jeux rejoint la théorie des coûts de transaction pour souligner que l'augmentation de la

confiance d'un acteur, d'une manière vertueuse diminue la propension à l'opportunisme, réduit le niveau d'incertitude et par conséquent, facilite la réduction des coûts de transaction, tout comme les coûts de rupture (Boukanbouz, 2015).

Pour plus de « sécurité », les acteurs peuvent aussi mettre en place des mécanismes de protection contre l'opportunisme, comme le recours au contrat juridique, la détention d'un verrou stratégique, comme une compétence ou un savoir-faire spécifique (Fréry, 2008). Ce qui vise à dissuader le protagoniste d'adopter une stratégie de *free-rider*.

Autre apport théorique de la théorie des jeux qui éclaire le phénomène de coopération, voire de confiance : le modèle de la réputation qui souligne l'effet incitatif à coopérer qu'a la confiance, non seulement sur des transactions ponctuelles mais aussi sur la durée. La confiance s'exprime par le mécanisme de la réputation (Kreps, 1990).

Enfin la confiance, dans une série de jeux répétés, se construit au fur et à mesure. Maintenir sa réputation devient aussi un enjeu pour chaque joueur. Se fondant sur l'expérience construite sur les « coups » précédents et l'apprentissage en commun, les joueurs voient leur intérêt à coopérer, i.e. à se faire confiance (Cherif-Benmiled, 2011).

En résumé

L'approche économique est précieuse pour comprendre les raisons de faire confiance. Si le postulat comme quoi l'acteur est rationnel, calculateur, cherchant avant tout à maximiser son profit, peut sembler limitant pour créer un souhait mutuel pour coopérer, plusieurs éclairages (la théorie des coûts de transaction, la théorie de l'agence, la théorie des jeux) montrent que même l'acteur rationnel peut avoir intérêt rationnellement à coopérer pour faire des économies et fluidifier les transactions (et optimiser son bénéfice).

De même, nous questionnerons le degré de rationalité des acteurs qui impacte et conditionne la confiance. Par exemple, le contrat, i.e. la relation formalisée et explicitée, s'appuie sur un calcul rationnel qui donne un prix à la confiance puisqu'il indique le risque de pénalité dissuasive, si les conditions de l'accord ou du contrat ne sont pas respectées. Même dans le cas d'une contractualisation de la coopération, la confiance peut être nécessaire pour compléter les éventuelles imperfections du contrat.

Également, les acteurs qui s'accordent confiance, peuvent voir avec le temps et les circonstances évoluer leurs attentes. La perception de leur risque et le niveau d'incertitude à intégrer dans le processus de décision d'accorder confiance, peut changer en intensité et en nature, à chaque étape de la construction de la confiance. Cette question est d'ailleurs l'objet de recherche de certains économistes : dans une relation qui se construit avec le temps avec des acteurs intégralement rationnels, voit-elle émerger, avec le temps, une autre dimension plus affective, ou relationnelle, qui atténuerait la « dureté » ou la froideur du comportement rationnel et calculateur, et introduirait une part plus sensible.

Les apports de l'approche « de la théorie des jeux » sont riches

Les acteurs sont amenés à se poser plusieurs questions :

-La question de la réputation : les jeux répétés montrent que la coopération se construit et se nourrit avec la répétition des interactions dans un continuum fragile cependant : il suffit d'une partie où l'un des deux trahit pour créer une brèche dans la coopération mais aussi pour mettre à mal une réputation construite petit à petit.

-La question de la régularité et de la proximité : plus les joueurs jouent ensemble, plus ils apprennent à se connaître, à se faire une idée de la psychologie de l'autre... tout comme à se laisser deviner par l'autre. Ce qui est propice à générer un climat général de confiance.

-La question de la prévisibilité : jouer toujours de la même façon est de nature à réduire l'incertitude et donc à réduire le risque pour l'autre à coopérer et faire confiance.

-La question de la riposte : c'est un moyen de rétablir un équilibre (même symboliquement après une « trahison »). Un signal montrant sa vigilance et aussi la capacité à défendre son rôle et préserver son autorité. La graduation de la riposte sera un enjeu d'autorité, de pouvoir et de leadership ?

La question ouverte de l'invisibilité est à explorer

La confiance est placée au cœur des institutions invisibles, avec les principes éthiques et moraux. Comme la loyauté ou la franchise, elle est considérée comme une externalité, un bien, une marchandise qui a une valeur économique réelle mesurable, qui permet de créer de l'efficacité et de la valeur. Pour autant ce n'est pas un bien « échangeable ». C'est une sorte de bien immanent. Alors peut-on la produire, la construire, la gérer ?

Il paraît important de souligner cette qualité d'invisibilité que l'on retrouve dans d'autres définitions de la confiance : contrat invisible, institution invisible... C'est une des motivations de la recherche conduite dans cette thèse de dévoiler, de comprendre, de mettre en lumière, de démystifier cette invisibilité. Est-elle la conséquence de notre aveuglement, de notre propension à ne pas voir. Il s'agit de comprendre aussi les raisons de cet aveuglement : craint-on en perçant le mystère d'en faire disparaître le charme ? Explorer l'invisible pourrait être un des projets sous-jacents à cette recherche ? Expliciter l'indicible, l'invisible, l'inaudible... l'insensible ?

2-L'émergence de problématiques pour la thèse

Sur le profil de l'acteur

- Dans l'échange, sommes-nous des acteurs rationnels et calculateurs ? Est-ce que cela exclut nécessairement la confiance ? À quel type de confiance cela réfère-t-il ?

- Le degré de rationalité des acteurs sera aussi à investiguer. Comment les acteurs analysent leurs interactions ? Sont-ils conscients des enjeux de réputation, de régularité et de proximité pour construire et consolider leur relation, pour mieux anticiper aussi les réponses de l'autre ? Ont-ils conscience de la gamme de stratégies (renforcement, « donnant-donnant », graduation de la riposte (pour défendre sa position, affirmer son autorité et son pouvoir) ? Ont-ils une stratégie pour construire leur réputation ?

Sur les niveaux de confiance et leur emboîtement

- La confiance entre les acteurs est-elle imbriquée dans ou conditionnée par d'autres niveaux de confiance, comme la « confiance-système », « l'ensemble plus large des réseaux de relations dans lesquels ces agents sont insérées », ou la « confiance institutionnelle » ?

Sur la nature de la confiance, telle que ressentie par les acteurs

- Il paraît important de souligner cette qualité d'invisibilité que l'on retrouve dans d'autres définitions de la confiance : contrat invisible, institution invisible... C'est une des motivations de cette recherche de dévoiler, de comprendre, de mettre en lumière, de démystifier cette invisibilité. Est-elle la conséquence de notre aveuglement ? de notre propension à ne pas voir, à rester aveugle ? de comprendre aussi les raisons de cet aveuglement : craint-on en perçant le mystère d'en faire disparaître le charme ?

1.3 La confiance sous l'angle de la psychologie

Dans cette partie, nous évoquerons les apports de la psychologie au sens large, à la fois individuelle et sociale au domaine de recherche que nous explorons : la confiance dans la relation. Il convient de prendre en compte dans la littérature les dimensions de relation et de confiance.

Si la psychologie étudie l'individu, ses comportements, ses activités, ses sentiments, comment il pense, ressent et agit, la psychologie sociale observe son comportement social, ses interactions avec les autres, comment il influence et est influencé, soit individuellement, soit en groupe ou en société. Les activités, les comportements et les sentiments de l'individu s'expliquent par des ressorts internes, comme par les influences du milieu dans lequel il évolue. C'est d'ailleurs ce rapport de l'individu à l'autre que souligne Freud (1921) à propos de la thérapie psychanalytique : « *Dans la vie psychique de l'individu pris isolément, l'autre intervient régulièrement en tant que modèle, objet, soutien et adversaire [...] Les rapports de l'individu à ses parents et ses frères et sœurs, à son objet d'amour, à son professeur et à son médecin, donc toutes les relations qui ont, jusqu'à présent, fait l'objet privilégié de l'investigation psychanalytique, peuvent revendiquer d'être considérées comme phénomènes sociaux* » et encore, *l'homme est toujours « membre d'une lignée, d'un peuple, d'une caste, d'une institution. »*

Vue par la psychologie, la confiance peut être étudiée comme un état, ou comme une décision « antidote » pour diminuer une tension (comme l'anxiété) provoquée par l'autre, pour donner un « supplément d'âme » à la relation. Elle s'inscrit bien dans les interactions entre l'individu et son milieu social.

La psychologie sociale, domaine des sciences sociales qui cherchent à expliquer les comportements individuels ou en groupe, apporte aussi d'autres angles de compréhension sur la relation. L'homme « être social » par excellence peut se définir par ses interactions ou ses « nœuds de relation » avec les autres (Fisher, 1999).

L'approche de la psychologie est fondamentale pour situer l'étude de la confiance dans les interactions entre individus, en particulier lorsque celles-ci sont répétées et constituent une relation. L'apport de la psychologie est aussi d'éclairer la construction de la

confiance en étudiant la personnalité des acteurs, leur attitude par rapport à l'autre et aussi par rapport à l'objet que représente la relation. La psychologie présente également des apports fondamentaux sur les ressources nécessaires « observées » pour faire confiance (prédisposition, vouloir et pouvoir, contrat).

On trouvera dans l'approche psychologique de la confiance les mêmes questionnements qu'en économie et en théorie des jeux : sur le caractère rationnel (ou non) des acteurs en présence, sur leur niveau d'incertitude et de risque ; c'est d'ailleurs le risque et l'incertitude qui caractérisent les conditions du développement de la confiance (Rousseau et al., 1998) C'est seulement en situation d'incertitude (donc de risque) que la confiance apparaît et la confiance est un état psychologique montrant que celui qui accorde sa confiance accepte d'être vulnérable, en se fondant sur une estimation des intentions et de comportements bienveillants (ou positifs) du *trustee* (Rousseau et al., 1998).

Comme l'indique l'École de Palo Alto, « *on ne peut pas ne pas communiquer* » (Watzlawick, 1967/1972). Ainsi deux personnes qui se rencontrent établissent une communication, indiquée par leurs comportements respectifs, et par conséquent une relation.

1.3.1 La confiance dans la relation de confiance construite : compréhension et appréhension des traits de personnalité et de motivation des acteurs

1.3.1.1 Les interactions

Nous nous définissons par les interactions avec d'autres individus. Ces échanges matériels ou immatériels d'information, ont la capacité de créer du sens et de nous transformer, d'où cette dimension sociale de l'interaction.

L'interaction est limitée dans le temps, c'est une sorte d'unité d'action (on pourra parler aussi de transaction), au cours de laquelle les acteurs échangent, mais aussi créent du sens et des scénarios (cette idée sera reprise par l'École de Palo Alto).

En produisant de l'échange et du sens (par de l'écrit, de l'oral, mais aussi de la communication non verbale, des attitudes), enregistré et analysé par les protagonistes,

les interactions participent de l'influence des acteurs, qui perdent des degrés de liberté d'action, chaque action provoquant en chaîne une réaction envers l'initiateur et participe de la création de l'échange.

Les interactions sont connotées, ce qui enrichit leur sens. Elles peuvent être explicites ou implicites, verbales ou non verbales. Ainsi l'ensemble du contexte de l'interaction est source d'information sur l'interaction et la qualifiera. Les attitudes corporelles, les regards entre les protagonistes durant l'interaction, les gestes corporelles, les silences pourront être source d'interprétations : positive, signe de coopération ou de bienveillance, ou négative indiquant un climat de méfiance, de conflit, de rivalité voire d'agressivité.

Dès qu'il y a répétition de ces interactions en quantité et sur la durée, des liens sont tissés entre les acteurs, on parle alors de relation sociale.

La relation est plus complexe aussi parce qu'elle englobe l'ensemble des interactions, qui peuvent être de natures et de formes différentes, voire plurielles. Les entretiens semi directifs conduits pour mener cette recherche témoigneront de la difficulté de comprendre et de saisir les relations entre le Maire ou le Président de la collectivité territoriale et son directeur général des services.

1.3.1.2 La confiance dans la relation

La relation, en psychologie sociale, est une des caractéristiques fondamentales de l'être humain dans le sens où il se définit comme « lien à autrui ». La dimension primordiale relationnelle de l'homme « être psychologue et social », est ainsi soulignée. En quelque sorte, l'être humain se situe et se définit par sa dynamique relationnelle (Fisher, 1999).

La relation est un phénomène social dynamique créant du lien qui peut être source de tensions, de dynamiques, de rapprochement ou d'éloignement, dont la régularité et l'intensité varient avec le temps et le « jeu » des acteurs.

Les relations se constituent à trois niveaux : interpersonnel, institutionnel et social (Fischer, 1999). Parmi les facteurs générant l'envie d'entrer en relation et de la renforcer, il y a le facteur du contexte ou de la condition sociale, déterminant et incitatif : plus on rencontre régulièrement un individu, plus on travaille fréquemment avec des personnes,

plus il y a de chances de développer des relations cordiales voire amicales (Zajonc, 1965). La personnalité, l'attrait physique, l'aptitude du partenaire sont aussi des facteurs facilitant la création de la relation. Il est intéressant de noter que les recherches soulignent un effet de rétroaction (« *feedback* ») voire d'influence contagieuse (positive comme négative) d'un facteur à l'autre : « *si l'on trouve quelqu'un aimable, on a également tendance à le trouver charmant ou généreux* » (Fischer, 1999).

D'autres recherches soulignent que le fait d'avoir des idées ou opinions semblables, des centres d'intérêt identiques ou voisins, facilitent l'entrée en relation. Cela influe aussi notre perception de l'autre, en créant une distorsion positive de ses qualités, en trouvant des similitudes avec nous et en prêtant à notre interlocuteur des intentions ou des sentiments envers nous.

La notion de relation institutionnelle souligne que la relation interpersonnelle ne se réduit pas à son intersubjectivité et se développe dans un cadre social, un cadre institutionnel qui conditionne la relation. Il s'agit de la famille, du tissu social, de l'école, du cadre de travail qui fournissent en quelque sorte des « modèles » relationnels (un langage, une éthique, des attitudes ou comportements etc.).

Les relations institutionnelles peuvent être considérées comme des relations de pouvoir (avec une relation « déséquilibrée entre un supérieur et un inférieur, ou un dominant et un soumis). Le pouvoir ici ne définit pas seulement une position, une capacité d'un individu rendu possible par une situation hiérarchique ou une compétence spécifique, mais aussi comme une dynamique, un processus de relation entre deux individus. L'un ayant apparemment l'ascendant sur l'autre, donnant des directives que l'autre doit exécuter ou mettre en œuvre (Crozier & Friedberg, 1977). En apparence cette relation est déséquilibrée puisque l'un domine l'autre, d'un point de vue de l'organisation et est censé imposer à l'autre ses ordres. Il n'empêche que ces relations sont par nature conflictuelles car déséquilibrées : les deux parties de l'échange n'ont pas la même perspective sur l'échange, sur les ressources disponibles pour que la transaction soit respectée. Cette notion de conflit n'indique pas nécessairement un aspect négatif, mais une tension résultant des différenciations et des séparations qui peut être dynamique au sein de l'organisation. D'autres chercheurs font aussi remarquer qu'au sein d'une organisation,

les tâches sont divisées, chaque acteur se retrouvant en interaction avec l'autre sur des fonctions morcelées l'amenant à échanger avec l'autre selon que le sujet abordé relève de ses tâches, de son rôle. Cette division du travail, résulte en un morcellement des relations au niveau institutionnel (Fischer, 1999). Il résulte de ces tensions, morcellements et conflits des risques de détérioration des relations entre individus (méfiance, attitude non-coopérative, dénigrement qui sont générés pas des désaccords), comme entre groupes/divisions (mauvais échange d'information, coordination difficile voire tendue).

La forme sociale de la relation indique le contexte social, les positions sociales, les groupes de références (classes sociales, groupes ou catégories d'appartenance...) dans lesquels les interactions s'opèrent, et qui la conditionnent. La relation sociale s'appuie sur les représentations et savoirs sociaux construits au sein d'un groupe. Ces éléments de différenciation sont activés dans l'interaction pour souligner ou non la conformité du protagoniste (qui peut être aussi bien un individu qu'un groupe) et peut participer de l'augmentation de la différence perçue entre moi et les autres. La relation sociale contribue à la valorisation (en cas de conformité) ou de dévalorisation (en cas de non-conformité) de l'autre, en créant une vision assez binaire et simpliste...mais rassurante. On retrouve cette dimension de la relation dans les confrontations entre clans, familles, chapelles, ou partis par exemple.

La relation met en avant aussi une notion sociale importante : celle du rôle social, c'est-à-dire un ensemble de comportements attendus, d'obligations, de normes correspondant, dans un environnement social donné, à une position ou un statut.

Si le contexte social est déterminant de la relation, plus précisément dans une organisation sociale, l'individu se voit endosser un rôle, avec une partition à jouer, un comportement spécifique, déterminé correspondant à des attentes, des normes sociales.

Ainsi dans la relation, le rôle ou la place formelle ou institutionnelle de l'acteur compte, tout comme l'ensemble des pressions sociales dont il est l'objet. Cette vision de la relation met en exergue l'importance du rôle social que l'on endosse dès que l'individu entre en relation, comme s'il se parait d'un uniforme rappelant son appartenance et les règles qu'ils devaient adopter dans la relation. On retrouve cette théâtralisation dans l'ensemble de

nos relations qu'elles soient symétriques (i.e. entre pairs), asymétriques (entre supérieur et subordonné, ou parents et enfants) ou complémentaires (entre coopérateurs).

Dans les rites d'interaction, c'est-à-dire la théâtralisation structurant les relations dans un contexte particulier, les « acteurs » sont censés se référer à une partition, un style de jeu qu'il convient de respecter attentivement. Celui qui oublie ou s'écarte trop du rituel se met en danger d'exclusion, de perdre la face (car dans la « pièce » le Moi de l'individu se présente avec sa façade, son image le mettant en lumière). Il ne s'agit pas de faire « *mauvaise figure* », mais de respecter « *une ligne de conduite* » pour cultiver assurance et confiance, et ainsi garder la tête haute. A l'inverse, la confusion, les mauvaises manières génèrent une dévaluation de soi, et aussi une détérioration de la relation (Goffman, 1974).

La relation contient donc une dimension stratégique, où l'acteur voudra conserver une part de contrôle, et des marges de manœuvre et de pouvoir (Crozier & Friedberg, 1977). Cette marge de manœuvre, cette part d'invisibilité de son jeu pour l'autre, est le garant de sa liberté d'action. Se ménager des zones de liberté ou de « non-contrôle » par l'autre, doit lui donner des marges de manœuvre pour optimiser « stratégiquement » ses positions et les « profits » (réels ou symboliques) qui résultent de la relation. L'asymétrie de la relation de pouvoir (entre supérieur et inférieur sur le plan hiérarchique) n'a pas d'impact : chaque acteur essaie de conserver voire de cultiver cette part d'imprévisibilité, et une dimension d'incertitude dans la relation qui lui confère du pouvoir.

1.3.2 Relation et communication

Il paraît important pour comprendre les dynamiques de confiance, d'étudier le comportement de communication des deux protagonistes. L'École de Palo Alto⁹ a permis de faire des avancées importantes sur l'étude du comportement interpersonnel, la construction de la personnalité d'un individu se faisant nécessairement par référence au réseau de ses relations interpersonnelles. La position relative des deux interlocuteurs dans la communication les caractérise et permet de comprendre leurs comportements.

⁹ L'École dite de Palo Alto est un groupe de chercheurs (dont P. Watzlawick, D.D. Jackson et G. Bateson) en réseau mais aussi un courant de pensée et de recherche en psychologie, en sociologie, en cybernétique, en sciences de la communication, qui a vu le jour dans les années 1950 en Californie à Palo Alto. Il est à l'origine de nombreuses publications et d'avancées en thérapie (explication systémique, cybernétique et morphogénèse, comportement interpersonnel, thérapie familiale, concept de double contrainte, thérapie brève...).

Ces relations peuvent être à égalité (où il y a peu de différence entre les partenaires). Elles peuvent être fondées sur la différence (où il y a complémentarité des partenaires et accentuation des écarts et existence d'une asymétrie entre l'un des protagonistes qui aura une position haute et l'autre qui aura une position basse. Dans ce cas, il y a tension voire compétition entre les deux acteurs, et risque de conflit pour prendre l'ascendant. Le repérage et l'acceptation de ces positions dans la relation hiérarchique, de jouer ces rôles est un gage de d'homéostasie c'est-à-dire de régulation ou de stabilité, créant ainsi un cadre propice à l'établissement de la confiance : l'incertitude sur le comportement de l'autre se dissipant.

La dynamique des interactions qui crée la relation, s'inscrit dans un système, un cadre de référence où la communication se déploie. Cette communication est dynamique et fonctionne en boucle rétroactive (l'effet de rétroaction est constitutif de la qualité de la relation et donc de la confiance entre les partenaires (Watzlawick et al. 1972).

Les principes rationnels mis en avant dans la théorie des jeux, sont repris dans l'analyse de la communication des acteurs par l'approche systémique en psychologie de la communication (Watzlawick et al., 1972). Ainsi, l'acteur n'est pas considéré comme un individu isolé, mais comme faisant partie d'un système de communication composé par une dyade (un couple, une relation entre deux personnes « *one-to-one* »), une triade, un groupe, une famille, voire une organisation. Dans ce système qui interagit sur et avec lui, l'acteur individuel est un élément du système, un maillon d'une chaîne, les autres acteurs formant le système étant interdépendants. Le comportement de l'acteur est encadré dans celui du groupe, il impacte le groupe comme il est impacté par lui dans une boucle de rétroaction.

L'importance de la communication entre les personnes composant le système est fondamentale. La communication est constitutive de la relation.

Cinq « axiomes » ou règles conditionnent la qualité du processus de communication et de la relation entre deux interlocuteurs (Watzlawick et al. 1972 ; Bateson 1977).

-le premier axiome est dit « d'impossibilité » et se résume avec la célèbre phrase : « *On ne peut pas ne pas communiquer* ». Dans les relations entre l'individu et le groupe, tout est

élément ou signe de communication, volontaire ou non. Tout prend valeur de message, d'information et est un moyen d'influencer l'autre. Dans une relation, chacun influence nécessairement l'autre. Par extension, toute communication, toute relation, est conditionnée par les actions de l'autre, et du système dans son ensemble.

-le deuxième axiome est dit « d'englobement » : « *Toute communication présente deux aspects, le contenu et la relation, tels que le second englobe le premier et, par suite, est une métacommunication* ». La relation entre émetteur et récepteur donne un autre niveau de message, un méta-message, une métacommunication. La qualité du message est indissociable de la nature du messager. L'importance de la métacommunication est montrée ici, communication sur la communication, « condition *sine qua non* d'une bonne communication ».

-le troisième axiome est dit « de ponctuation » : « *L'analyse de la communication dépend de la ponctuation des séquences de communication entre les partenaires* ». Ici le séquençage du flux d'information, de la suite logique des causes/conséquences est fondamental pour comprendre la communication, à l'instar des jeux répétés d'Axelrod (1992). Chaque acteur interprète l'information diffusé par l'autre qui conditionne en retour son message. Un désaccord sur un message, pris isolément, peut jouer le déclencheur d'une réaction ou d'un conflit.

L'interaction, ou l'échange de messages, entre les partenaires, à l'instar des jeux répétés évoqués plus haut, des « *repeated games* », la communication entre les membres d'un groupe peuvent être considérées par un observateur extérieur, comme une série de communications, une séquence ininterrompue d'échanges. Ce que l'on observe, c'est que les « joueurs » intègrent dans la séquence une « ponctuation de la séquence des faits.

Le fait d'élargir l'observation de la communication à des séquences longues change complètement la perspective : ce que les « behavioristes » analysaient et définissaient comme une dyade « stimulus-réponse » voire une triade « stimulus-renforcement / réponse », devient un continuum où chaque maillon de la communication comporte en lui les trois dimensions « stimulus – renforcement -réponse ». Les maillons se chevauchent, de renforcent, se nouent.

-le quatrième axiome est dit « de la double nature de la communication » : « *Les êtres humains utilisent deux modes de communication : l'un est numérique et l'autre est analogique* », i.e. l'un est codé/numérique, et l'autre imagé (au sens large, non verbal)

-le cinquième est dit « de réciprocité » : « *Tout échange de communication est symétrique ou complémentaire, selon qu'il se fonde sur l'égalité ou la différence* », soulignant l'asymétrie possible dans la communication.

Ainsi, la relation entre les acteurs s'alimente d'une communication qui agit en boucle, alimente la relation, rétroagit. L'analyse de Watzlawick et al. (1972) permet de situer la relation, de montrer les jeux entre acteurs, et de décrire comment les dynamiques positives ou négatives se créent, qui vont générer par la répétition des interactions, la qualité de la relation et la confiance (Rousseau, 1995).

1.3.3 La confiance et théories de l'Échange Social et du Contrat Psychologique

1.3.3.1 Confiance et théorie des échanges sociaux

La « frontière disciplinaire » entre psychologie sociale et la sociologie est sur ce sujet ténue, c'est pourquoi nous mentionnerons aussi l'apport d'éminents sociologues dans cette section, aux côtés des psychologues. Au-delà de la performance économique classique résultant d'acteurs économiques rationnels et calculateurs, recherchant seulement l'intérêt personnel, la sociologie des organisations a montré que l'efficacité, la performance de l'organisation supposait une « *capacité à coopérer et que la coopération est toujours un échange social* » (Alter, 2002).

La théorie des échanges sociaux permet d'analyser et de comprendre les comportements de coopération des individus au sein d'une organisation ou d'une société (Blau, 1964 ; Alter 2002 & 2009). La coopération sociale (en particulier entre le collaborateur et son employeur, ou entre individus) se structure autour de l'obligation de donner, de recevoir et de rendre. Le don créé est d'ordre « spirituel » On s'engage dans une logique de réciprocité où l'on s'oblige à recevoir, puis à donner etc. Il y a une dimension symbolique et sacrée du don/contre-don, de l'échange social qui va bien au-delà de la valeur de la chose échangée « *Refuser de prendre équivaut à déclarer la guerre ; c'est refuser l'alliance*

et la communion », ce qui compte c'est avant tout la relation, plus que le produit des transactions (Mauss, 1968, cité par Alter, 2002).

Dans la théorie du don/contre-don, c'est la dynamique de la triple action « donner-recevoir-rendre » : les acteurs s'obligent mutuellement et successivement. Aussi cet « état de dépendance » crée et recrée en permanence le lien social (Alter 2002). Le don est obligatoirement suivi d'un contre-don selon des codes préétablis.

Au sein des relations d'échanges, on retrouvera le soutien social, la reconnaissance, la justice et la confiance, véritables « ressources psychologiques » dont les acteurs peuvent bénéficier. C'est particulièrement le cas dans le cadre des organisations, où les collaborateurs sont particulièrement sollicités, où des refontes d'organisation ou des ajustements apparaissent et où les collaborateurs ont besoin de ressources pour compenser ces « coûts psychologiques » générés par les ajustements (Blau, 1964). L'échange social ou relationnel qui se crée entre les acteurs ou entre le collaborateur et son employeur, se développe dans un climat de réciprocité, de d'obligation mutuelle, qui favorise les comportements positifs (satisfaction, confiance, reconnaissance, loyauté et fidélité) (Chênevert et al., 2011)

La coopération implique donc le don, avec une réelle incertitude sur l'avenir et le comportement de l'interlocuteur, sans forcément de garantie d'être « payé en retour ». La confiance de ce fait, est au centre des échanges économiques et sociaux, puisque les accords sont forcément imprécis, incertains, incomplets. On va se baser sur la bonne foi et l'intérêt de l'autre à coopérer, à s'inscrire dans une relation, à jouer aussi sa réputation (qui est un élément de l'échange). C'est le fondement des relations commerciales (Orlean, 1994).

A contrario, si les relations dans les organisations n'étaient que « stratégiques », c'est-à-dire résultant d'un calcul visant un profit individuel au détriment de l'autre, le lien social n'existerait pas. L'analyse stratégique (Crozier & Friedberg 1977, Friedberg 2002) réfute la théorie du don en indiquant que le don vise un profit ou un avantage que l'on n'obtiendrait pas autrement, ainsi l'acteur est irrémédiablement calculateur. Ce qu'opposent d'autres sociologues : on ne donne pas toujours pour profiter d'une situation, l'investissement au

travail peut avoir un retour plus qu'incertain (Sainsaulieu, 1977), maintenir la relation qui unit les partenaires (Alter, 2002) par exemple, rappelant que le don est plus un capital qu'un investissement (Alter, 2002).

Ainsi la théorie de l'échange social et du don/contre don permet une compréhension fine du phénomène de coopération. Au-delà de créer un contexte plus positif que le contrat ou la contrainte entre les acteurs, le cycle don/contre-don génère un « endettement mutuel » qui est le fondement de la relation : contribuer à une « œuvre commune », « donner du sens » semblent être des « bénéfiques » (au sens étymologique du terme) bien plus importants que le profit égoïste seul.

On a pourtant vu que l'employeur pouvait changer de stratégie et rompre avec la relation de coopération. Le phénomène de modernisation a été observé depuis 50 et a montré le changement d'optique de l'échange devenant plus économique que social (Hiltrop, 1995). De la même manière, le secteur public, depuis les années 1990, a vécu ces changements en profondeur, où la relation de coopération se transforme en relation économique (coût/bénéfice) (Alter, 2002).

Pourtant les études montrent que maintenir les notions de soutien, de confiance, de qualité des relations, concepts clés dans la théorie de l'échange social, sont particulièrement pertinents dans les contextes de changement et de réorganisation, et en font des atouts dans ces phases délicates, permettant de maintenir l'engagement, la performance et l'identification et l'attachement à l'organisation. La perception du soutien (par exemple de la hiérarchie) permettant de maintenir une attitude positive au travail et une confiance dans la hiérarchie. A contrario, une perte de confiance dans l'organisation est une brèche dans le « contrat psychologique », qui favorise les conditions de développement de « l'épuisement émotionnel » (une des phases du *burnout* dans les organisations et chez les collaborateurs en forte tension). Cela démontre « *l'importance de la réciprocité dans les relations d'échange et les conséquences négatives d'un déséquilibre entre les demandes et les ressources* » (Chênevert et al., 2011).

1.3.3.2 *Confiance et théorie du contrat psychologique*

Au-delà de la théorie des échanges sociaux, la théorie du contrat psychologique est fondamentale pour comprendre la relation entre un collaborateur et l'organisation qui l'emploie. De même, comprendre le concept de contrat psychologique est déterminant pour apprécier comment la confiance permet de le constituer (Neveu, 2018).

Démontrant que la relation de travail avait une dimension sociale comme une dimension économique, Argyris (1960) fait émerger le concept de contrat psychologique du travail. Ce concept dévoile comment la relation professionnelle/relation d'emploi, englobe les perceptions, les croyances, les attentes implicites par les deux parties (que ce soit l'individu, comme l'organisation ou son représentant).

Rousseau (1989) définit le contrat psychologique et en souligne le contexte (un échange entre parties), les aspects (la croyance d'un engagement ou d'une promesse de l'autre partie) comme « *la croyance d'un individu concernant les termes et les conditions d'un accord d'échange réciproque entre lui-même et une autre partie. Un contrat psychologique émerge lorsque l'une des parties croit qu'une promesse en un retour futur a été faite, qu'une contribution ou une promesse de contribution a été faite et qu'ainsi, une obligation de réciprocité a été créée* ». Précisant en 1995 cette première définition, Rousseau l'inscrit dans le cadre de l'organisation, en précisant que le contrat psychologique est « *l'ensemble des croyances d'un individu, modelées par l'organisation, concernant les conditions générales d'un accord d'échange entre l'individu et son organisation* ».

Ces croyances couvrent les obligations (le sentiment de devoir agir d'une certaine manière envers l'organisation et la capacité de le faire), les attentes (l'espérance, la croyance qu'un événement même défini de manière floue va se produire), les promesses (l'engagement à faire quelque chose ou l'assurance d'entreprendre ou non certaines actions) de chacune des parties du contrat.

D'autres définitions du contrat psychologique ont été émises, qui reprennent toutes, les notions centrales de valeurs, de croyances, d'attentes et d'aspirations du collaborateur comme celles de l'employeur. De même, toutes évoquent la notion de contrat implicite, d'attentes réciproques non écrites (Savarimuthu & Rachael, 2017).

Cela souligne combien la nature de la relation entre la personne et l'entreprise ou l'organisation qui l'emploie, tout comme son développement au fur et à mesure du temps, s'inscrivent dans un contrat psychologique qui va bien au-delà d'un contrat de travail explicite. Les études permettent de comprendre les dimensions psychologiques, les attentes mutuelles considérables entre les deux parties qui sont en jeu (Neveu, 2018).

D'un côté, il y a les promesses psychologiques que le salarié perçoit ou imagine. Ces promesses, en celles il croit, vont de ce fait en retour conditionner, motiver son engagement, son implication, des comportements de coopération et de dépassement. Ce contrat psychologique, bien que fortement implicite, s'il est tenu, génère de la confiance dans une sorte de boucle vertueuse. En revanche, si les engagements perçus ne sont pas tenus, le doute s'installe, la confiance pourra diminuer voire disparaître (Neveu, 2018).

Le concept de contrat psychologique permet de saisir la logique des termes de l'échange ou de la relation (ce que je donne pour recevoir quoi en retour) entre un individu et son employeur. Maîtriser le contrat psychologique avec les employés est une des composantes majeures du management et du leadership. Cela permet de comprendre pourquoi certains collaborateurs sont plus difficiles à motiver (Subramanian, 2017).

Pour Rousseau (1989), la confiance apparaît dans le développement du contrat psychologique dès le début, dans la phase d'« engrammage » ou d'encodage. Puis, au fur et à mesure des interactions, l'individu observe, décode les comportements de son interlocuteur, tout comme le respect de ses promesses ou engagements. Selon Rousseau (1989), la confiance interviendrait dans la création du contrat psychologique dès la phase dite « d'encodage » pour ensuite favoriser le développement des prédispositions de l'individu, puis lors des processus de « décodage » des signaux (comme l'illustre le schéma ci-dessous). Ce qui peut contribuer au renforcement du contrat psychologique et instaurer un climat de confiance.

La « fabrique » du contrat psychologique s'inscrit dans un ensemble de deux processus cognitifs, l'un est individuel et l'autre est organisationnel. « *La combinaison des deux constitue un contrat psychologique idiosyncrasique* » (Rousseau et al., 2014).

Le schéma ci-dessous (Neveu, 2018) illustre comment les signaux explicites (dans la partie gauche, sur fond blanc) sont renforcés par des dispositifs et processus de croyance, de renforcement de ces croyances, d'interprétations de l'échange et du jeu de l'autre acteur, de phénomène de prophétie auto-réalisatrice où l'acteur ajuste son comportement à ses croyances de manière à leur « donner raison ». Une personne voit une annonce d'une entreprise évoluant dans un secteur en forte croissance rendant possibles des promotions rapides. Elle accepte le poste et s'y investit pleinement en « travaillant dur ». Elle a ainsi l'espérance et la croyance de pouvoir ainsi obtenir une promotion rapide (selon ses compétences et objectifs de carrière). Dans son organisation, elle est confortée dans son comportement par des « signes sociaux » envoyés par des collègues qui lui relatent leurs « *success stories* ». Du coup cela renforce son engagement et son travail, espérant des évolutions de carrière qui semblent être la règle ou la coutume. Elle a confiance dans son contrat, ce qui en rétroaction, renforce son engagement.

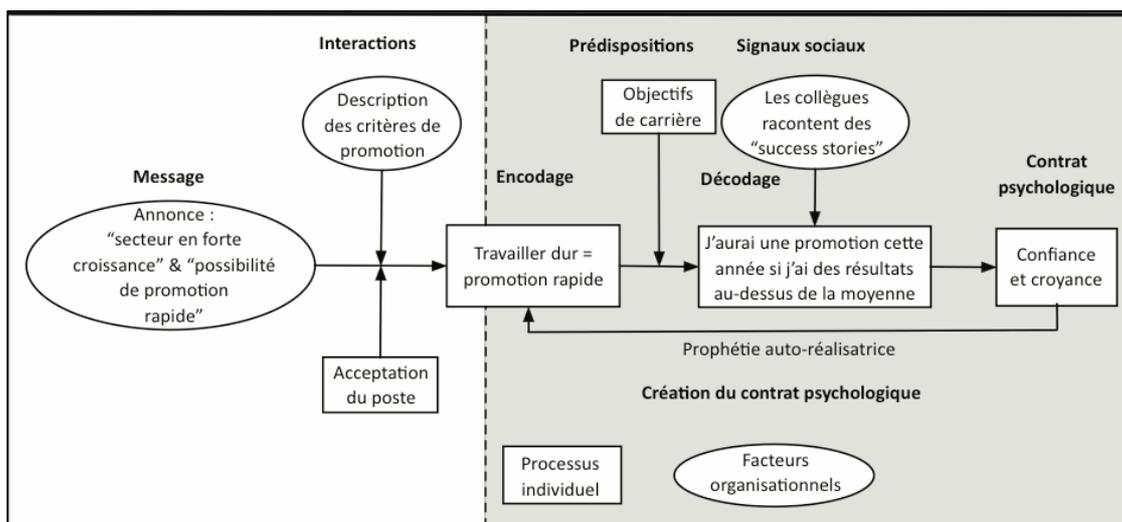


Figure 1 : Place de la confiance dans la création et le maintien du contrat psychologique (V. Neveu, 2018, adapté de Rousseau et al. 2014)

Le contrat psychologique peut témoigner de la qualité de la relation (sa dynamique et sa « densité ») entre employé et employeur. Il est par nature subjectif, implicite et fondé sur la perception et la croyance des acteurs. Pourtant, il crée des attentes et des obligations que le collaborateur se sent de remplir et de respecter (Rousseau, 1995).

De même, le schéma de l'iceberg, ci-dessous, montre bien l'étendue possible de ce contrat psychologique, situé en-dessous de la ligne de flottaison, c'est-à-dire tout ce qui « échappe » au contrat de travail visible et explicite, qui fonde principalement les

éléments justifiant la rémunération et les prestations sociales (qui figure dans la feuille de paie, qui peut d'ailleurs faire office de contrat). L'ensemble des blocs est constamment l'objet de pressions du marché et de facteurs externes, qui peuvent affecter positivement ou non les contrats (visibles comme psychologique) et participent de ce fait d'une réelle dynamique : ainsi dans une dynamique positive, la partie émergée de l'iceberg peut être plus importante et plus visible. A l'inverse les parties peuvent se rétrécir. Cette dynamique alimente la confiance entre collaborateur et employeur (Subramanian, 2017).

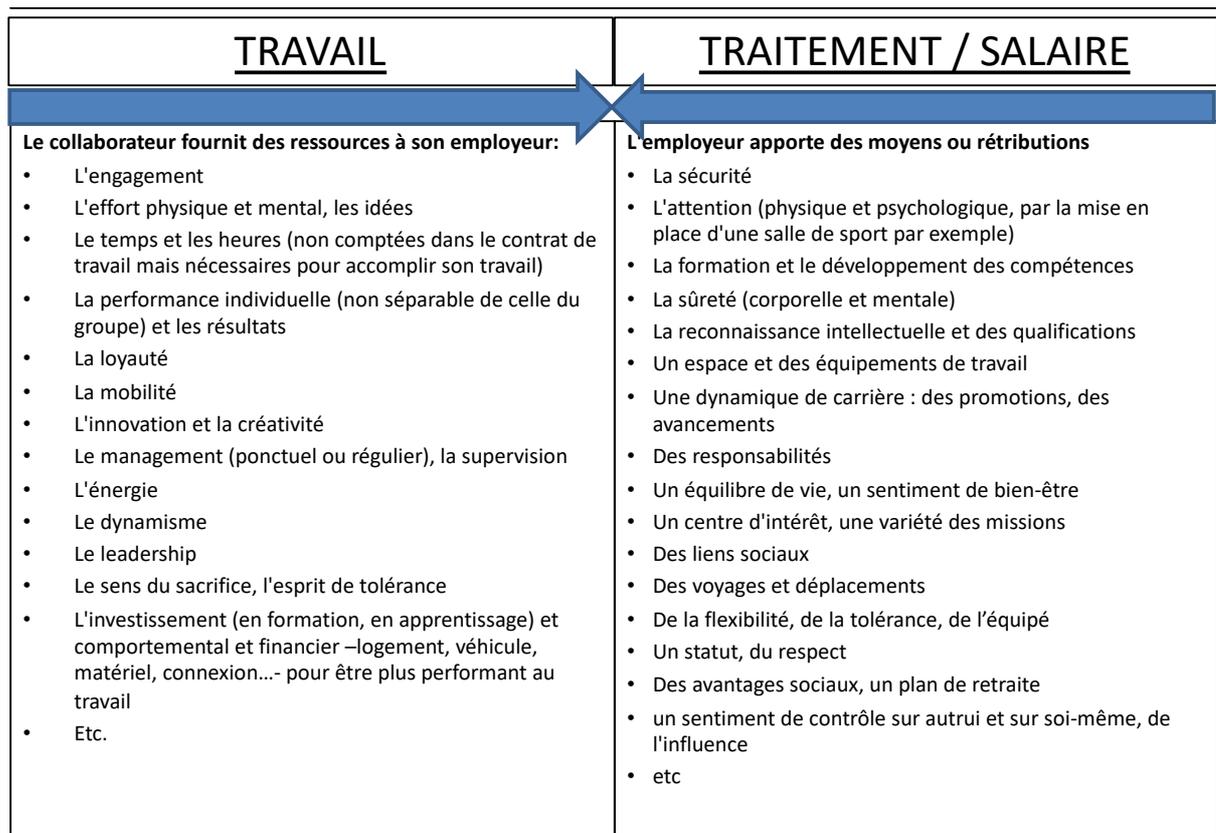


Figure 2 : Modèle du Contrat Psychologique - Iceberg (2010 - ©businessballs.com)

Le contrat psychologique s'inscrit donc dans une dynamique, puisque la relation entre le collaborateur et l'employeur évolue inégalement avec le temps et au fur et à mesure des interactions entre les acteurs, ainsi que les pressions du « marché ».

Rousseau (2000) a défini une typologie de contrats psychologiques :

-le contrat psychologique transactionnel, de courte durée et spécifiques. Les collaborateurs n'ayant pas un fort investissement émotionnel dans la relation, attendent

surtout des « récompenses » sur un plan matériel ou financier. On retrouve ce type de contrats psychologiques pour les collaborateurs en CDD.

- le contrat psychologique relationnel : plus ouverts et sujets à l'interprétation subjective des parties. La partie « relationnelle », « sociale » ou émotionnelle vient en plus de la relation économique. Cette dimension relationnelle est un facteur de simplification de l'établissement d'accords, dans des organisations de plus en plus bureaucratiques où les procédures contractuelles sont lourdes et longues.

Le tableau ci-dessous (Rousseau, 1995) compare les deux premiers types :

Comparaison contrat psychologique transactionnel et contrat psychologique relationnel (Rousseau,1995)		
Dimensions du contrat	Transactionnel	Relationnel
Accent / Focuss	Economique	Economique et émotionnel
Inclusion	Partielle	Comprend la personne dans son ensemble
Cadre temporelle de la relation	Durée précise et déterminée	Durée indéterminée, ouvert
Formalisation	Ecrit	Ecrit et non écrit
Stabilité	Statique	Dynamique
Champ d'application	Etroit	Généralisé
Tangibilité du contrat	Public et Observable	Subjectif et implicite

Figure 3: comparaison contrat psychologique transactionnel et contrat psychologique relationnel (Rousseau, 1995)

- le contrat psychologique transitionnel : le contrat psychologique transitionnel indique une phase d'évolution « transitoire » de l'organisation de l'entreprise qui va impacter le contrat psychologique antérieur (Rousseau, 2000)

- le contrat psychologique équilibré : un contrat psychologique est dit équilibré quand on observe une dynamique entre les deux dimensions transactionnelle et relationnelle qui se complètent, s'enrichissent au fur et à mesure du temps. On observe ce type de contrat psychologique équilibré souvent dans les structures dynamiques en croissance.

Le tableau ci-dessous présente les quatre types de contrats psychologiques :

Types de Contrats Psychologiques		
<u>Durée de la relation</u>	<u>Conditions de performance ou d'exécution</u>	
	Spécifique(s)	Non Spécifique(s)
Court Terme	Transactionnel	Transitionnel / sans garanties
Long Terme	Équilibré	Relationnel

Figure 4: types de contrats psychologiques (Rousseau, 2000)

Cette typologie évolue elle-même avec le temps et la situation économique qui impacte les relations sociales et les relations collaborateur/employeur. La nature du contrat psychologique a été très impactée par les vagues de politiques de réduction drastique des coûts, de réduction des effectifs, des licenciements massifs, des relocalisations.

Les mots clef qui ressortent d'une recherche sur l'évolution de la nature des contrats psychologiques est particulièrement illustrative de ce point (Hiltrop, 1995). Hiltrop souligne que, perçu par les managers interviewés, le contrat psychologique se voyait attribuer des qualificatifs comme stabilité, prévisibilité, permanence, équité, justice, tradition et respect mutuel. Le nouveau contrat psychologique est décrit comme s'inscrivant sur le court-terme, avec des résultats immédiats, mettant en avant la flexibilité. Ce contexte impacte bien sûr sur la relation, les attentes mutuelles et le climat de confiance généré par ces tendances de fond. On pourra d'ailleurs souligner que cette tendance affecte les secteurs privés et publics, et de nombreux pays occidentaux. Le tableau (Hiltrop, 1995) ci-dessous précise les différentes dimensions d'évolution.

Contrat Psychologique dans le Passé	Contrat Psychologique Actuel
Long terme	Résultats à court terme
Sécurité	flexibilité
Prévisible	incertitude
Egalité	individualisme
Certitude, Sûreté	risque élevé
Tradition	Changement constant
Equité	Gain Personnel
Stabilité	Employabilité
Interdépendance	Compter sur soi
Confiance mutuelle	Opportunisme
Loyauté /citoyenneté d'entreprise	Loyauté professionnelle
Bien faire	Faire mieux
Responsabilité partagée	Responsabilité personnelle ou individuelle
Titre et Rang	Faire la différence
Traitement/Salaire selon le statut	Salaire/Traitement aux résultats (performance)
Tolérance	Impatience
Respect Mutuel	Peur
	<i>d'après Hiltrop, 1995</i>

Figure 5: comparaison contrat psychologique actuel vers passé (Hiltrop, 1995)

La dynamique du contrat psychologique est naturelle, au fur et à mesure des interactions entre le collaborateur et son employeur. On y retrouve des étapes classiques de développement :

Une période de création, où le contrat psychologique se met en place, dès que le collaborateur développe la croyance que son employeur lui est redevable de quelque chose en regard de son engagement. Cette période peut démarrer avant l'entrée effective dans les effectifs de l'organisation, elle se fonde alors sur « le marché, les informations que le collaborateur peut glaner sur son employeur. Cette phase se développe au cours de l'intégration du collaborateur dans l'organisation et lui permet selon les termes de Rousseau et al. (2014), « *d'ajuster le contrat* », dans cette phase où le collaborateur bénéficie de « *l'effet de primauté* ».

Une période de « maintenance », plus longue, plus stable (moins d'informations nouvelles alimentent le collaborateur) où le contrat psychologique sert de guide pour le collaborateur en termes de comportements, de relations, d'attentes envers son employeur. Cette phase de maintenance peut être troublée par des perturbations du contrat psychologique, quand le collaborateur perçoit que l'organisation ne respecte pas ses engagements perçus que ce soit volontairement ou non. Ce sont des « *brèches du contrat psychologique* ». Les perturbations représentent *l'écart perçu entre les attentes du contrat psychologique et les expériences réelles*. Elles apparaissent lorsque le salarié a le sentiment que l'organisation n'a pas respecté ses engagements (délibérément ou non). Cela est fréquent lors de réorganisations. Si l'issue est positive (promotion, augmentation, etc.), le contrat est renégocié : des éléments du contrat psychologique sont remontées dans le contrat explicite. Si, au contraire, la perturbation est négative, elle peut générer un sentiment d'injustice voire de trahison affectant la confiance mutuelle. Pour stabiliser à nouveau le contrat psychologique, une période de réparation est nécessaire. C'est une période sensible où les signaux envoyés doivent être prompts et concrets. Si la réparation n'a pas lieu, soit l'engagement du collaborateur peut baisser, soit il y a un risque de départ.

La notion de contrat psychologique fait apparaître la notion de confiance, à la fois comme un *input* qui conditionne favorablement le contrat psychologique, en atténuant le caractère anxiogène de l'incertitude, de l'implicite dans le comportement de l'interlocuteur, comme un *output*. Pour Neveu (2018), le contrat psychologique ne peut exister sans confiance et réciproquement. Les deux sont indissociables.

Plus le contrat psychologique est dynamique, plus la relation devient positive et génère de nouveaux engagements mutuels. A l'inverse, une dynamique négative, lorsque les promesses (tacites ou non) ne sont pas tenues, génère de l'insatisfaction, la sensation de trahison, de la méfiance, un caractère revendicatif et met en péril la relation (Rousseau, 1989). Cet aspect négatif peut devenir préjudiciable à l'organisation, avec un collaborateur trahi devenant cynique, critique ce qui peut décrédibiliser les chaînes hiérarchiques et l'organisation dans son ensemble. C'est pourquoi c'est un enjeu managérial majeur (Savarimuthu & Rachael, 2017).

1.3.4 La confiance comme « état psychologique »

La confiance est une attente qui se projette dans le futur. Elle s'appuie sur des croyances. Multidimensionnelle, elle est une sorte d'« état psychologique » particulier. Par exemple, Rousseau et al. (1998) proposent de la définir comme « *un état psychologique comprenant l'intention d'accepter de se rendre vulnérable en s'appuyant sur des attentes positives quant aux intentions ou aux comportements d'un autre* ».

La confiance a une vertu apaisante, c'est une sorte de remède contre l'anxiété ou la peur provoquée par l'autre, par l'étranger, par le risque couru à lui confier quelque chose ou quelqu'un de précieux (comme par exemple un projet stratégique à un collaborateur ou son bébé à une assistante maternelle). Cette crainte étant un phénomène classique des fondements de la personnalité. La confiance comme « antidote » au sentiment d'effroi, anesthésiant ou atténuant la peur ou l'anxiété provoquée par la situation « étrange », par l'autre, l'étranger, ou par des comportements trouvant leurs origines dans le développement de la personnalité et les problématiques autour de l'attachement ou du détachement et de l'évolution dans un milieu « étranger » (Le Camus 1993, Kets de Vries & Balasz, 2007, Massie et al., 2009).

La confiance comporte trois dimensions : une dimension cognitive, une dimension affective et une dimension relationnelle (Origgi, 2008). Elle infuse un sentiment de tranquillité, d'apaisement voire de sérénité dans la relation. Nous croyons et nous espérons que l'autre se montrera digne de la confiance et prendra soin de cette confiance

et par là-même de nous. Définie ainsi, la confiance s'inscrit dans le registre des émotions ressenties et des affects. Elle sécurise « émotionnellement » (Rempel et al., 1985). Le sentiment de sécurité ou de sérénité est une conséquence, une résultante de l'acte consistant à faire confiance (Karsenty, 2015)

La confiance en général n'appelle pas nécessairement la réciprocité entre les deux acteurs (nous pouvons avoir confiance en notre boulanger sans qu'il ait nécessairement confiance en nous, nos intérêts n'étant pas similaires). En revanche, lorsque l'on parle de « relation de confiance », cela indique que les deux acteurs de la relation sont mutuellement dépendants et que cet état de relation de confiance réciproque les rassure et leur procure un sentiment de sérénité. La réciprocité ne signifie pas que la nature de la confiance est la même des deux côtés, que les intérêts sont les mêmes. Elle indique une sorte de relation symétrique de la confiance : chacun fait confiance à l'autre et chacun est digne de la confiance de l'autre. De plus elle requiert un double engagement de l'autre, qui, en respectant un principe de non-intervention dans le domaine délégué, s'engage en retour à honorer au mieux la confiance (Karsenty, 2015).

1.3.4.1 *Confiance et vulnérabilité*

La confiance s'inscrit dans la relation entre deux personnes qui se rendent à l'autre et acceptent chacune leur vulnérabilité par rapport à l'autre. Cette vulnérabilité est multidimensionnelle : par rapport aux attentes, à ses intentions et de son comportement.

Définissant la confiance, Deutsch (1958) souligne l'optimisme de l'individu qui a conscience de sa vulnérabilité parce que le cours des événements comme le comportement de celui en qui il fait confiance est incertain. Parce qu'il sait aussi que l'échec peut être lourd de conséquence voire douloureux.

La confiance se fonde sur cette acceptation intentionnelle de se rendre vulnérable, l'espoir que l'autre aura une intention bienveillante dans la relation et son comportement. Il y a là non seulement un état, une propension à l'optimisme, mais aussi une décision. Le « *trustor* » décide de faire confiance en intégrant les attentes optimistes, l'incertitude du résultat, sa vulnérabilité et son manque de contrôle. Zand (1972 ; 1997) montrera pourtant que le *leadership* requière ces qualités de faire confiance (« *trust* ») à « égalité »

avec la capacité à savoir exercer le pouvoir (« *power* ») avec les compétences et les connaissances nécessaires (« *knowledge* »).

L'instauration d'une relation de confiance se heurte pourtant à quelques écueils dans la société actuelle et dans les évolutions récentes des organisations (Hiltrop, 1995 ; Rousseau et al., 1998) :

- le sentiment de précarité (généré par l'insécurité professionnelle et le changement profond des valeurs et modes de fonctionnement des organisations) dont un des effets identifiés par la psychologie est la « diminution de l'énergie mentale » ou de la « matière grise disponible ». Ainsi ce sentiment de précarité affecte les capacités cognitives mais aussi affectives et imite de ce fait la capacité de l'individu à se projeter et à évoluer dans des environnements et relations complexes.

- cette diminution de l'énergie mentale, causé par la précarité et l'insécurité professionnelle, crispe, rigidifie les comportements, et s'accompagne d'émotions négatives. Cet inconfort affecte les capacités de jugement, tout comme la capacité de décision (en particulier sur le plan relationnel).

Un autre enjeu de la confiance est que l'acteur décide de sa vulnérabilité et décide qu'il fait confiance. Il s'agit d'un choix positif pour lui, pas d'un choix qui lui est imposé ou qu'il fait par défaut. Ce volontarisme est fondamental pour instaurer la confiance. A l'inverse, s'il n'avait pas le choix, il y aurait une diminution ou une perte de l'engagement dans la relation. Cette diminution consécutive à l'absence de choix porte préjudice au final à l'établissement de la confiance.

Au-delà du choix et de la décision, la confiance requière une dimension de risque et d'incertitude sur le comportement ou la réussite de la personne dépositaire de la confiance qui ne doit pas être prédictible (Karsenty, 2015).

1.3.4.2 *Relation et transfert*

Dans la relation entre individus intervient le phénomène de transfert que l'on peut définir comme une projection d'un état affectif d'une personne vers une autre (Perret, 2017). Cette projection a une tendance à porter sur des personnes (voire des objets) qui sont en

apparence neutres, des émotions ressenties dans l'enfance. C'est aussi la tendance de l'individu à interpréter son expérience à la lumière de son passé (Kets de Vries et Miller, 1985 ; Kets de Vries & Balasz, 2007 ; Perret 2017).

En psychanalyse, c'est un des processus essentiels de la cure : l'analysé projette ses émotions, ses sentiments ou désirs envers les premiers objets « investis » (souvent les parents) sur le thérapeute. En réponse à ce transfert, le thérapeute pourra avoir des réactions inconscientes vis-à-vis de son client ou patient (c'est le contre-transfert). Freud (1921) soulignait que ce phénomène était une exacerbation de toute relation humaine. CG Jung (dans la *Psychologie du Transfert*, 1946) rejoint l'analyse de Freud d'une certaine manière en décrivant le transfert comme un phénomène naturel dans la relation entre deux êtres humains, phénomène qui résulte du déploiement des dynamiques archétypiques entre deux personnes.

C'est ce qui contribue à donner du sens à la relation, mais aussi ce qui peut la perturber. Ce jeu de projections de deux inconscients qui s'influencent dans les phénomènes de transfert / contre-transfert peut déformer les sentiments et les réactions d'un individu dans sa relation à l'autre.

Ce phénomène psychologique mêlant projection, interprétation est important pour comprendre en particulier les relations hiérarchiques (supérieur / collaborateur) et analyser les difficultés des relations supérieur- subordonné que l'on peut décrire comme le résultat de transferts inconscients (Kets de Vries & Balasz, 2007), qui peuvent altérer ou non la relation, la compréhension de l'autre et l'état de la confiance entre les protagonistes.

1.3.5 Les déterminants de la confiance - ressources pour faire confiance

1.3.5.1 Les facteurs liés aux caractéristiques des acteurs

Certains auteurs soulignent la prédisposition de l'individu à faire confiance. C'est un trait de personnalité stable, un sentiment ancré profondément, une croyance qui trouvent

leurs origines dans le développement de la personnalité de l'individu, qui mêle bienveillance, optimisme, « confiance en soi et honnêteté » (Rotter, 1971 ; Simon, 2007).

La confiance contient aussi, au-delà d'une dimension d'incertitude, une dimension d'espérance, soit une attente fondée sur ses propres désirs, intentions et attitudes. On fondera sa confiance selon les promesses écrites ou orales (Rotter, 1967).

La notion de prédisposition est concrètement assez rare dans les relations de travail dans la mesure où les interlocuteurs disposent souvent d'informations sur l'autre avant la première rencontre ou les premières sessions de collaboration qui seront le lieu et le temps d'observation pour déterminer si l'on pourra se faire confiance mutuellement.

1.3.5.2 La confiance est interpersonnelle

La confiance peut être déterminée par des dimensions cognitives ou émotionnelles (affectives), qui relèvent du registre des attentes, des croyances et des présomptions. Elle l'est également par une dimension comportementale ou conative, on regardera alors les intentions, les actions (Chouk, 2005, cité par Cherif-Ben Miled, 2011).

La confiance relationnelle peut se fonder sur les caractéristiques psychologiques, le comportement ou les actions de l'interlocuteur. L'acteur accorde des intentions, des attributs (traits de caractères, estimation de motivation) qu'il a observé chez l'autre pour lui faire ou non confiance. Ces critères lui permettent en effet de « mesurer » la prédictibilité, l'honnêteté, la fiabilité. La foi en l'autre, induisant une sécurité émotionnelle, vient ensuite et permet une attribution de confiance plus durable, quelles que soient les aléas et circonstances de l'environnement (Rempel et al., 1985). D'autres auteurs y ajoutent les compétences, la fiabilité, la franchise, le souci de l'autre et l'identification à l'autre (Shockley-Zalabak et al., 2000). Il y a une attente sur le comportement de l'autre selon 5 facteurs de la confiance, à savoir l'intégrité, les compétences, la cohérence, la loyauté et l'ouverture aux autres (Butler & Cantrell, 1984). La prévisibilité est aussi un critère souligné, comme l'analyse des comportements passés qui permettent de prédire le futur, ou au moins de limiter le risque : « la confiance dans le passé mène à la confiance dans l'avenir » (Granovetter, 1995).

On retrouve cette dimension d'investissement personnel en l'autre dans la « confiance émotionnelle » qui est motivée soit par un fort sentiment affectif envers l'objet, soit pour des raisons rationnelles (confiance cognitive), soit par une combinaison des deux (Lewis & Weigert, 1985).

Un facteur joue également, en reprenant la logique de l'analyse des jeux répétés en théorie des jeux (Axelrod, 1992) ou les réflexions sur la logique de la communication (Watzlawick et al.) : celui de la réparation après trahison (la « *trust violation* »). Cet épisode fait appel à d'autres caractéristiques psychologiques des acteurs : la dimension de résilience, de capacité à oublier ou pardonner, la proximité... et, en regard, de se faire pardonner.

Il en ressort deux types de confiance : une confiance naturelle, spontanée pour croire les autres. Elle est spécifique à chacun (selon ses attitudes, sa personnalité et son expérience) et est évolutive. L'autre confiance est limitée, elle s'inscrit dans un contexte, et des circonstances qui seront déterminantes (Cherif-Benmiled, 2011).

1.3.5.3 *Confiance et durée de la relation*

Un autre facteur de la relation impacte la confiance : celui de la durée qui accroît la confiance entre les interlocuteurs (Butler, 1984). La durée de la relation est un indicateur de sa solidité, de la prévisibilité des partenaires : on connaît les compétences, on peut anticiper les comportements. A l'instar des séquences don/contre-don, ou de la fréquence des échanges économiques, plus les interactions sont nombreuses, plus le capital de la relation (et de la confiance) s'accroît (Williamson, 1985 ; Alter, 2002). La confiance se renforçant avec la durée peut amener les acteurs à se mettre en situation de vulnérabilité encore plus forte, signe d'une confiance renforcée. Cela s'observe sur le renforcement de la communication entre partenaires, ou en partageant des informations confidentielles (Cherif-Benmiled, 2011).

En résumé

A-Les apports de la psychologie sur notre recherche

La confiance est au cœur de la construction de la relation. Celle-ci se développe avec les interactions, i.e. la communication « multicanaux » entre les deux acteurs, qui au fur et à mesure permettent à la relation de se tisser.

L'importance des rôles nous éclaire sur le contexte social qui conditionne la confiance. Les contrats psychologiques sont une des facettes du contrat invisible qu'est la confiance. Leurs dynamiques affectent la confiance positivement ou négativement.

B-L'émergence de problématiques ou de questions pour la thèse

Sur les niveaux de confiance et la forme sociale de la relation entre « blocs »

On pourrait d'une certaine manière avoir l'illustration de la forme sociale de la relation de confiance lorsque l'on observe les blocs distincts « Élus » et « Administration ». Le jeu du DGS serait de relier ces « blocs », d'apaiser les tensions inhérentes à cette existence de groupes qui ont des objectifs et des compétences bien distinctes. Non pas pour les opposer mais pour les rendre complémentaires et dynamiques. Est-ce la réalité dans les faits ? Comment procède-t-il le cas échéant ?

Sur les rôles à jouer pour instaurer une dynamique de confiance

- Si le contexte social est déterminant de la relation, plus précisément dans une organisation sociale, l'individu se voit endosser un rôle, avec une partition à jouer, un comportement spécifique, déterminé correspondant à des attentes, des normes sociales. Autant le DGS, cadre dirigeant expérimenté de la fonction publique, aura un relativement long apprentissage du rôle (avec toutes les étapes qui l'auront préparé) autant l'élu (surtout pour les primo-entrants devront très rapidement entrer dans leur rôle... qu'ils maîtriseront de mieux en mieux au fur et à mesure des mandats).
- Cette prévisibilité du rôle devrait être un facteur de réduction de l'incertitude et donc de facilitation de la confiance. Pourquoi n'est-ce pas toujours le cas, voire le contraire ? Est-ce parce que l'on espère que l'autre fasse partie de son camp... voire qu'il endosse un autre rôle ou élargisse le sien.

Sur la confiance et le contrat psychologique

- Si la confiance intervient dans la création du contrat psychologique dès la phase dite « d'encodage » pour ensuite favoriser le développement des prédispositions de l'individu, puis lors des processus de « décodage » des signaux. Ce sera un point d'exploration pour notre recherche, si ce climat de confiance se constitue au tout début de la relation professionnelle.
- Y a-t-il une évolution du contrat psychologique : est-il relationnel, transactionnel, transitionnel ou équilibré ?
- Peut-on parler de contrat psychologique à trois ou quatre acteurs (dans une relation triangulaire voire quadrangulaire) ? L'interaction ou l'intercession du Directeur du cabinet, voire du 1^{er} Adjoint ou Premier Vice-Président dans la relation entre le DGS et le CET introduit donc une troisième dimension dans la relation ? Quel rôle joue-t-elle ?

Sur les projections dans la relation et leurs interférences pour conditionner le climat de confiance

- Quels types de transferts/contre-transferts expliquant la relation et la confiance entre deux acteurs majeurs peuvent apparaître dans une relation se situant dans le cadre très codé et formel des collectivités ?
- Le contrat psychologique entre employeur et collaborateur est-il une des composantes du « contrat invisible » définissant la confiance entre le CET et le DGS ?
- Les DGS et présidents de collectivités laissent-ils exprimer leurs affects, ne se cantonnent-ils pas dans un rôle où ils « surjouent » l'aspect stratégique ? par conséquent, la relation n'est-elle pas limitée aux aspects stratégiques ?
- Quels types de transferts/contre-transferts expliquant la relation et la confiance entre deux acteurs majeurs peuvent apparaître dans une relation se situant dans le cadre très codé et formel des collectivités ?

Sur la dynamique et le cycle de vie de la confiance

- Qu'en est-il de la résilience et de l'aptitude au pardon en cas de trahison ou d'erreur ?

1.4 La confiance sous l'angle de la sociologie et de la sociologie des organisations

*« Le pouvoir : Si un supérieur ne peut accorder sa confiance aux hommes moins élevés hiérarchiquement, alors le peuple ne peut être bien administré. »
Confucius (551-479 av JC)*

Pour les sociologues, l'échange est social avant tout, il est social avant d'être économique. La transaction est encadrée dans une dynamique, un réseau social (Granovetter, 1985). C'est la réponse des sociologues aux économistes.

Zucker (1986) définit la confiance comme un « *ensemble d'attentes sociales partagées par chaque personne impliquée dans un échange économique* ». La construction de la confiance se fait à partir de l'expérience des échanges passés, de la similarité entre les acteurs de la transaction, et des institutions (c'est-à-dire les mécanismes formels qui garantissent les échanges et (r)assurent les protagonistes).

A l'instar de la rationalité limitée de l'acteur économique, l'acteur social lui aussi, par analogie, agit dans un environnement complexe qu'il ne maîtrise pas, sa rationalité sociale est en quelque sorte limitée également. La confiance (tout comme la méfiance) est utile car elle agit comme un mécanisme de réduction de la complexité sociale (Luhmann, 2006).

Les fondements anthropologiques des auteurs nous éclairent sur leur compréhension et leur définition du phénomène de confiance ? Quelle vision de l'homme et de son comportement économique et social ?

Est-elle positive comme le suggère classiquement Durkheim pour qui les acteurs ont une propension à respecter leurs engagements, quitte à y perdre pour eux-mêmes ? Ce qui relève d'une éthique de l'action, du sens du bien commun (ce point est particulièrement attendu des acteurs publics : politiques comme fonctionnaires, ce qui est traduit d'une certaine manière dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

Est-elle négative selon les économistes classiques ou les théoriciens de l'organisation scientifique du travail ? La morale peut être un des éléments de réponse pour questionner la confiance qui intègre des dimensions de « devoir », d'honnêteté, de respect de la parole

donnée. Les économistes classiques considèrent l'acteur comme individualiste, égoïste, mû par son propre intérêt et prêt à tromper, désinformer son partenaire dans l'échange. Taylor définit les ouvriers comme paresseux (on ne fait pas d'efforts supplémentaires, sauf en contrepartie d'une rémunération améliorée), irréguliers, enclins à la « flânerie systématique », managés par une direction elle-même passive, ce qui empêche tout progrès, toute évolution de la productivité. On retrouve dans ces deux approches une vision négative de l'homme au travail ou dans son activité économique, il en découle des comportements recherchant le gain maximum aux dépens des autres et un investissement minimum dans le travail (Bornarel, 2007).

Pour les sociologues, un des thèmes principaux d'études et de réflexions au sujet de la confiance est son rôle dans la réduction du risque de complexité (Luhmann, 2006). La traduction double de confiance en anglais (« *trust* » et « *confidence* ») fait émerger d'autres problématiques : la confiance est-elle assurée ? Est-elle décidée ? Quelles sont les jeux entre le « *trustor* » (celui qui accorde sa confiance) et le « *trustee* » (celui à qui on accorde la confiance), que doit-on faire pour être « *trustworthy* » (à savoir être digne de confiance).

La confiance, pour les sociologues est une force, un vecteur d'équilibre social ou de cohésion sociale, un des éléments du contrat social (a contrario une société de défiance entre dans des dynamiques sombres). La confiance, dont les acteurs ont besoin, devient aussi un déterminant de l'action.

Nous avons vu que la confiance allait bien au-delà d'un contrat explicite. Les collaborateurs ont des attentes, des projets qui ne figurent pas dans le contrat explicite mais font bel et bien partie d'un contrat psychologique (Rousseau, 1995). Ce contrat psychologique va connaître des aléas et en retour les collaborateurs peuvent se sentir trahis, trompés, se poser des questions. Ce sentiment de trahison, cette brèche dans le contrat affecte la confiance, et la qualité de l'implication et de l'engagement du collaborateur.

Enfin, les relations sociales dans les organisations sont le théâtre de jeux de pouvoir qui affectent et conditionnent la coopération entre acteurs stratégiques (Crozier et Friedberg, 1977, Friedberg, 1997).

1.4.1 La question de l'encastrement (ou « *embeddedness* »)

1.4.1.1 Rationalité limitée et problématique de l'encastrement

La conception de l'économie classique est qu'il y a rapport entre offre et demande, que les acteurs recherchent l'efficacité et que le management recherche l'efficacité économique. Les économistes classiques ont parmi leurs hypothèses, celle que l'*homo oeconomicus* est rationnel, calculateur, qu'il cherche à maximiser son profit et qu'il dispose des informations pour procéder de la sorte. Or, cette rationalité est limitée, ne serait-ce que par l'imperfection des informations.

Pour les sociologues, les échanges sont d'une autre nature, ils sont sociaux. On ne peut pas comprendre les échanges entre individus comme entre organisations, si l'on n'a pas conscience qu'ils s'opèrent au sein de réseaux sociaux, c'est-à-dire des ensembles de nœuds de réseaux reliés entre eux par des relations sociales formelles et informelles fondées sur l'amitié, le transfert de ressources ou d'autres axes de solidarités.

Les transactions économiques en particulier, sont encadrées dans des réseaux de relations sociales (Granovetter, 1985). Ce sont d'ailleurs les échanges sociaux (non monétaires) qui forment l'étape précédant le développement, la construction et l'institutionnalisation des marchés économiques. Ce processus social se situe concrètement dans un monde social des acteurs économiques. Ceux-ci ne cherchent pas d'emblée le profit et la maximisation de leur fonction d'utilité. Les marchés sont donc une « institution sociale » dont le fonctionnement se fonde sur les relations entre acteurs, sur les échanges sociaux entre acteurs économiques (Granovetter, 1985). C'est là que la dimension de confiance, dépasse les notions de transaction, de coopération, de contrat ou de jeu.

Ces réseaux dans lesquels les organisations et les échanges sont encadrés, ont un effet *feedback*, un impact économique, peuvent être source d'avantage concurrentiel. Peut-on maîtriser ces réseaux et les optimiser ?

L'encastrement des processus de décision dans les réseaux sociaux (relationnels ou institutionnels) permet de comprendre les organisations et leurs managements. La notion d'« *embeddedness* » développée par Granovetter rappelle ce rôle déterminant du contexte social sur les transactions économiques. Les « *résultats et les choix ultimes en matière organisationnelle pourraient radicalement varier en présence de conditions économiques identiques, dès lors que la structure sociale diffère, cette dernière limitant les futures évolutions possibles* » (Granovetter, 1985).

Granovetter (1973) insiste aussi sur la puissance des liens entre individus qui s'appuient sur 4 piliers : la durée de la relation, l'intensité émotionnelle (d'autres auteurs parlerons d'« épaisseur » du lien) conditionnée par la confiance réciproque, l'intimité (dont le signe est la propension à se faire des confidences) et les services mutuellement rendus.

Les implications pour la dirigeance sont considérables : alors la vision du management la plus souvent développée classiquement est alors celle d'une collectivité organisée d'instruments techniques orientés vers la performance et l'optimalité économique, il faut réaliser que cette collectivité est elle-même composée de sous-parties, elles-mêmes encadrées dans d'autres réseaux qui peuvent accentuer ou diminuer leurs performances. Ces phénomènes d'apparence économique qui en découlent, sont de fait de sources « sociales ». En effet :

1. On peut voir les marchés comme une structure sociale concrète,
2. Le management n'existe qu'en étant imbriqué ou inséré dans des réseaux de relations interpersonnelles,
3. Les réseaux sociaux sont explicatifs des choix des décisions prises, pas nécessairement déterminés par la logique de l'efficacité,
4. Les résultats et choix ultimes en matière de management, au sein des organisations, pourraient radicalement varier en présence de conditions économiques identiques, dès lors que la structure sociale diffère, cette dernière limitant les futures évolutions possibles.

La thèse de l'encastrement souligne le rôle des relations personnelles concrètes et des structures de ces relations dans le développement de la confiance.

D'une certaine manière, comme pour Williamson en économie (1993), Axelrod dans la théorie des jeux (1992) ou encore Watzlawick en psychologie et théorie de la communication (1972), dans leurs champs respectifs de recherche, la confiance en sociologie, qualifiant la qualité des relations sociales entre acteurs, réduit les incertitudes des transactions, au fur et à mesure où elles se développent, et enrichit le « capital social » né de l'échange entre partenaires. La confiance permet l'échange de services, ce qui est difficile à spécifier contractuellement (Coleman, 1990).

L'acteur n'est pas seul, isolé et autonome. Il évolue au sein de réseaux sociaux, en interdépendance structurelle avec ses protagonistes (Coleman, 1990). Dans cette approche, ce ne sont pas les caractéristiques intrinsèques des individus qui définissent leurs comportements, mais les caractéristiques de leur réseau. Les bénéfices sont immédiats : préférence des acteurs économiques (avec la lutte contre l'incertitude, les transactions deviennent prévisibles) dont la poursuite de leurs intérêts peut être supplantée par d'autres motifs qui visent à enrichir les relations sociales par la confiance et la réciprocité. Au sein d'un réseau, les informations sont plus fines, plus fiables sur les stratégies et les savoir-faire des acteurs sont transférés grâce aux liens sociaux. Cela permet aux acteurs (et à l'organisation) de se prémunir contre le court-termisme en privilégiant des relations plus durables. Il convient de rester lucide sur les réseaux dont toutes les formes ne sont pas nécessairement vertueuses.

Logiquement l'appartenance à des alliances ou des réseaux intervient dans la notion de capital social. Pour Coleman (1990), une structure sociale est source de capital social dès lors qu'elle limite les comportements opportunistes : c'est une réponse à la définition de l'opportunisme par Williamson (1973) « *l'opportunisme est la tentative de réaliser des gains individuels sur la base d'un manque de franchise ou d'honnêteté dans les transactions. Il peut prendre deux formes. La plus communément admise est l'exploitation d'asymétries d'informations et la divulgation d'informations stratégiques. La seconde forme se manifeste au cours de l'exécution et de la reconduction des contrats* ». Dans un réseau social solide, les coûts de transaction sont réduits et le moindre déviant est exclu. Le réseau social propose une certaine sécurité, mais est aussi une sorte d'institution qui est source de contrainte, de normalisation et de discipline entre les acteurs.

C'est d'ailleurs un aspect non instrumental de la confiance qui repose sur « *la certitude que les autres agiront dans le sens de nos intérêts en dépit des motivations économiques qui les inciteraient à se comporter autrement* » (Granovetter, 2002). La présence de la confiance pouvant engendrer un degré de coopération entre agents bien supérieur à ce que prévoit la stricte application du principe de rationalité, ce qui est une des fondations d'un « système social parfait », où les acteurs se comportent rationnellement, ou les coûts de transactions sociales sont nuls et où ils se font confiance.

1.4.2 La confiance comme mécanisme de réduction de la complexité sociale

Pour Luhmann dans son ouvrage majeur (2006), la confiance est « *un mécanisme de réduction de la complexité sociale* ». C'est un facteur clé de la socialisation. Sans confiance, la vie, comprise comme vie sociale, où l'individu n'existe que par ses interactions au sein de réseaux sociaux, ne pourrait pas exister : « *L'homme a, en de nombreuses situations, le choix d'accorder ou non sa confiance sur certains points de vue. Mais s'il ne faisait pas confiance de manière courante, il n'arriverait même pas à quitter son lit le matin* ». La complexité sociale peut se définir par l'ensemble des possibilités objectives et subjectives de voir surgir des événements indéterminés auxquels les acteurs ne sont pas certains de pouvoir faire face.

La confiance neutralise l'incertitude ou réduit cette complexité, non pas dans le sens où elle réduit à zéro la probabilité que l'évènement arrive, mais elle détourne l'acteur de ses limites. Ce dernier oublie l'éventualité d'évènements et son incapacité à y faire face à moins qu'il ne soit indifférent ou insensible : c'est une sorte de suspension qui permet à l'acteur de simplifier la complexité sociale et de rendre serein son champ d'action.

Confronté à une complexité accrue, il existe davantage de possibilités, de scénarios, d'interprétation, de choix possibles, d'expériences. La complexité du système social s'accroît et, pour l'acteur, cela est générateur d'angoisse, d'inquiétude : comment décider ? Comment tout maîtriser ? Comment tout réconcilier ? Comment le faire sans faire d'erreur. C'est à proprement parlé surhumain. Aussi, faire confiance devient une nécessité impérieuse : réduire la complexité et faire taire ses peurs (Luhmann, 2006).

Pour Luhmann, le temps revêt une réelle importance dans l'étude de la confiance. La confiance est une manière de se projeter dans l'avenir avec plus de sérénité. Elle induit un rapport au temps, à l'avenir... et au passé : « *Ce dont je suis certain c'est le présent. Celui qui fait confiance anticipe l'avenir* » (Luhmann, 2006), en fondant bien souvent son appréciation des scénarios à partir du passé.

Pour le sociologue, intégrer la variable temps dans l'analyse de la confiance, pour le sociologue, c'est d'abord étudier la variable temps pour dépasser la simple séquence « Passé-Présent-Avenir ». On peut y ajouter des dimensions de :

- continuum, linéarité du temps (existence de temps « suspendus »),
- durée objective (temps longs et temps courts) et perçue,
- temps de réaction,
- accélération ou de ralentissement,
- etc.

La perception du temps pour le décideur est de première importance, voire même un élément-clé de l'évaluation de sa performance, de ses degrés de liberté pour agir et pour réagir. Pour reprendre l'image du jeu d'échec : est-on dans un « *blitz* » ou une partie « normale » ? Pour réagir à un évènement, on peut plus ou moins anticiper. Un système, comme un individu, peut réagir aussi « à retardement », peut-être avec plus d'ampleur, une lenteur amplifiée due à l'inertie des organisations.

De même, Luhmann (2006) pose la question de la familiarité (la portée du risque encouru en faisant confiance). Il distingue bien les deux termes anglais qui signifient confiance : « *Trust* » et « *Confidence* ».

Cette polysémie, déjà souligné en introduction de cette thèse, est relevée par d'autres auteurs : au-delà de l'hétérogénéité d'approches du concept et de la constatation de la multiplicité des définitions du mot « confiance ». Cette polysémie est évidente, nous l'avons vu plus haut, dans la distinction en anglais entre le mot *trust* (« faire confiance à ») et *confidence* (« avoir foi en »).

Pour Luhmann, *trust* (donc « faire confiance à ») est plus de l'ordre de la décision, du risque intégré dans la décision, et la dénomme « confiance décidée » alors que *confidence* (« avoir foi en ») comporte une dimension immédiate ou tranquille, il la désigne comme

confiance assurée. Il y ajoute une troisième notion : celle de familiarité qui précise en quelque sorte la portée du risque encouru en faisant confiance. La familiarité se délimite sur les deux dimensions : familier versus non familier. Il ne s'agit pas d'une dialectique statique. Le non familier, une fois vécu, devient familier.

La familiarité est une des conditions de la confiance, dans le sens qu'elle offre une certitude de prévoir. Elle se fonde pourtant sur des comportements passés : se reproduiront-ils ?

Ce passé explique le présent, qui l'interprète et le constitue en « règles » et permet d'anticiper l'avenir. Pour citer Orwell (dans son roman « 1984 ») : « *Celui qui a le contrôle du passé a le contrôle du futur. Celui qui a le contrôle du présent a le contrôle du passé* ». C'est donc une manière de simplifier et de réduire la complexité face à un avenir aux options multiples. C'est aussi une posture « conservatrice » qui, d'une certaine façon, cherche à figer le temps.

« *L'humanité ne peut laisser au passé ce qu'elle a traversé dans son existence. Elle doit constamment le garder présent (...) L'histoire constitue pour elle le plus important moyen de réduction de la complexité* » (Luhmann, 2006). En cela, l'histoire, les faits passés et avérés, donne une certaine assurance, une garantie de fiabilité puisque cela s'est passé. Cela donne confiance et permet de se projeter sur l'avenir, d'anticiper des résultats et comportements futurs. La confiance se transforme en une succession d'attentes prévisibles de continuité.

Malgré tous les efforts consacrés à l'organisation et à la planification rationnelle, ce ne sont pas toutes les actions qui peuvent être guidées avec certitude par une prévision de leurs effets.

Pour certains, comme pour le politicien ou le chef, on jugera sur les résultats : la confiance devient une « avance sur les résultats » que l'on espère favorables. Et si le succès n'est pas au rendez-vous, la confiance sera remise en jeu ou discutée.

Comme exprimé plus haut, le fait d'accorder sa confiance a priori renforce l'autre dans sa capacité à maîtriser la situation, par nature complexe. La confiance nourrit la confiance.

1.4.2.1 *Peut-on fonder la confiance ?*

Simmel (1908) et Luhmann (2006) rappellent que la confiance « *se crée par une extrapolation à partir de l'information disponible : c'est un mélange de savoir et de non-savoir* ». Il y a dans la fondation de la confiance, une intime conviction, une « certitude interne ». C'est un processus qui mêle le rationnel, l'irrationnel, le réel, le symbolique, l'objectif et le subjectif.

Il y a aussi un côté réflexif dans l'attribution de la confiance : l'image de soi que doit entretenir, ne serait-ce que vis-à-vis de lui-même, celui qui accorde sa confiance. Montrer que l'on s'est trompé en accordant sa confiance à une personne indigne, c'est risquer de donner l'image de quelqu'un qui commet des erreurs de jugement. « Méjuger » en quelque sorte, si l'on admet ce néologisme. Ce peut être douloureux et peut affecter l'image de soi... et la confiance en soi.

1.4.2.2 *Comment établir la confiance, alors ?*

Comme pour la familiarité, la confiance peut être la conséquence d'impressions produites, de même qu'un enfant tire les leçons de ses interactions avec les membres de sa famille, où tout est source d'interprétations, de mise à l'épreuve, d'amplification, de généralisation, voire de distorsion. Il en est des individus comme des organisations.

Celui qui accorde sa confiance doit garder le contrôle de sa propre acceptation des risques inhérents : il n'accorde pas sa confiance sans condition, et le fait selon certains critères rationnels ou symboliques qui lui sont propres.

Se montrer digne de confiance n'est pas adopter un comportement ou un discours similaire à celui qui donne confiance. Cela peut même avoir l'effet inverse : « *l'expert peut constituer un danger pour le politicien et ses arguments s'il se met à argumenter dans le même sens. Car, paradoxe, plus le politicien fournit des arguments, moins il est nécessaire d'avoir confiance en lui et plus il devient indifférent de savoir qui réalise le programme* » (Luhmann, 2006). Ainsi, à force de trop vouloir se montrer semblable (ce qui est une faute dans une relation asymétrique) ou trop explicite, on peut singulièrement perturber la confiance, voire la désenchanter et faire germer les graines de la méfiance. Nous verrons

que c'est un risque couru par des collaborateurs trop proches. De même demander trop d'informations factuelles, d'actes explicites, de preuves serait en soi une première marque de défiance.

Pour établir la confiance, on peut s'appuyer sur :

-la familiarité (voir plus haut), car on est plus enclin à faire confiance à ce qui nous est familier,

-la personnalité et la structure motivationnelle de l'autre, en particulier sur sa propension à coopérer,

-le droit : l'ordre juridique offre un cadre apaisant, réduisant la complexité et les angoisses des acteurs. Il déleste d'une partie du risque tout en explicitant les possibilités de sanction en cas de manquement à la confiance initiale donnée. « *La confiance se rapporte à une alternative cruciale dans laquelle le dommage lié à la rupture de confiance serait plus grand que l'avantage à retirer du respect de la confiance* » (Luhmann, 2006).

Dans un cadre complexe, une organisation ou un système social élaboré, le cadre juridique est un élément de construction de la confiance. Si la confiance ne se fonde pas sur le droit, elle peut s'appuyer sur lui. Ce cadre juridique peut définir la répartition des responsabilités et des zones d'intervention, préciser un ensemble d'obligations réciproques et définir des possibilités de sanctions (selon une graduation des fautes). Ne pas s'y conformer comprend un autre risque, celui de voir sa réputation entachée.

Un acteur établit le climat de confiance en se montrant fidèle aux informations transmises à l'autre sur lui-même, sa personnalité, des motivations (en particulier ses motivations pour coopérer). Luhmann (2006) signale également l'heureuse conséquence de l'accroissement de la confiance : comme un muscle que croît pour un athlète lui permettant d'améliorer ses performances, l'acteur qui se voit accorder plus de confiance, voit progressivement son potentiel d'action croître, tout comme sa capacité à communiquer et... sa confiance en lui. Cela lui permet d'enrichir son champ d'action, sa liberté, ses marges de manœuvre, son style et au-delà de lui le climat de confiance du groupe qui l'entoure.

Comme choix comportementaux, il faut savoir quelles actions, quelles attitudes vont être retenues, considérées comme des traits de personnalité pouvant générer, susciter la confiance :

- l'ardeur au travail
- la conscience professionnelle
- la loyauté dans l'accomplissement des missions
- l'engagement au-delà de la « normale »

Tous ces critères d'appréciation sont classiques d'appréciation, et se retrouvent dans les entretiens annuels d'évaluation professionnelle.

La participation (active) du *trustee* -dans notre recherche ce sera le DGS- aux rituels est un autre signal fort adressé pour montrer au *trustor* sa conformité sociale, qui est génératrice de confiance. En s'y conformant, il joue les règles sociales du jeu. Nos organisations en sont richement dotées : les comités, les réunions « du lundi », les visites « du soir », les conseils municipaux ou départementaux, les différentes commissions, les événements, ou les réceptions, c'est-à-dire toutes les occasions de théâtraliser le jeu social (Goffman, 1974), d'y remplir son rôle et de mettre en scène explicitement ou implicitement aussi la confiance accordée et la confiance reçue.

La relation entre méfiance et confiance est aussi objet d'étude pour Luhmann (2006). La méfiance est l'équivalent de la confiance, un peu comme si confiance et méfiance étaient deux pôles d'un même concept.

La méfiance procède également d'une volonté consciente (ou non) de réduire la complexité. C'est une simplification malheureusement excessive de la complexité, où le méfiant crée les conditions d'être satisfait en étant « déçu », quand le comportement ou l'évènement qu'il avait prédit, a lieu (c'est la distorsion d'observation qui peut générer une prophétie auto-réalisatrice), ce qui renforce ainsi sa méfiance. Quand le succès, c'est d'échouer, pour paraphraser Watzlawick.

A l'extrême, ce comportement de méfiance peut devenir excessif, voire maladif. Le chapitre paranoïa DSM-V (manuel diagnostique et statistique américain des troubles mentaux largement utilisé à l'international) nous montre l'étendu des conséquences d'une méfiance exacerbée. Nul n'étant à l'abri d'une crise passagère...

Le caractère méfiant voire paranoïaque, sans aller dans ses extrêmes, est un des traits que l'on peut retrouver chez des leaders, traits indispensables à posséder pour atteindre les positions de commandement (Perret, 2017 sur Kets de Vries 1995), pour atteindre le sommet. Se méfier est aussi une stratégie de prise de pouvoir et de commandement (Allard et al., 2016).

Une question surgit pourtant : celle du risque de basculement entre méfiance et confiance. Quel seuil ne pas franchir pour ne pas s'exposer à la génération de nouvelles attitudes réservées, sourdes voire hostiles, puis à un basculement, sans retour possible ? Ce risque de revirement peut être soudain et violent : on y voit alors s'exprimer toutes les tensions relationnelles refoulées (parfois très anciennes et très antérieures au conflit ou au manquement à la confiance donnée). Et là peuvent apparaître les stigmates de la vengeance, de la trahison, des comportements hostiles. La rupture de confiance peut être plus violente et douloureuse que l'attitude de méfiance.

Pour un système, confiance et méfiance se retrouvent également dans le but inconscient de réduction de la complexité. Avec des moments d'instabilité, voire de bascule.

Les événements symptomatiques prennent valeur de preuve, de raison pour interpréter avec beaucoup de subjectivité et de risque d'erreur. Bien au-delà d'une analyse rigoureuse et objective qui prendrait plus de temps et peut-être d'investissement émotionnel (si l'on peut évoquer la notion d'émotion pour une organisation).

Le processus de prime en découle : promotion, renforcement de la confiance, entrée dans des cercles plus restreints, plus grande proximité de l'État-Major, voire du premier cercle du leader. Ces éléments font aussi partie du contrat psychologique entre les acteurs dans l'échange social (Rousseau, 1995). Pour les pénalités, il y aura la mise à l'écart, la non-convocation à des réunions, l'espacement des rencontres, le changement de mode de communication, tout signe qui peut indiquer la disgrâce.

On pourra conclure que ce n'est pas toujours la performance ou la contreperformance qui seront déterminants dans l'établissement ou le retrait de la confiance : la conformité à un « contrat de confiance » ou à une représentation de « cible de méfiance » à portée plus symbolique, en sont plus vraisemblablement les véritables fondements. Ce que nous étudierons plus particulièrement dans notre terrain.

Pour conclure sur l'approche très riche de Luhmann sur la confiance, comme réduction de la complexité sociale, la disposition à la confiance est le fruit de la « confiance en soi ». La confiance est une prédisposition assez générale chez l'homme « qui se prépare à d'éventuelles déconvenues, désillusions ou déceptions ».

De même que la « connaissance » se distingue d'un simple « savoir » par une dimension du vécu qui permet d'en intégrer le contenu dans la personnalité même de l'acteur, la construction de la confiance comporte une double dimension à la fois de vécu dans la relation sociale, comme nous l'avons vu ci-dessus, mais aussi une dimension épistémique : comme la connaissance la confiance se construit en intégrant sans cesse des informations, des faits, des actes nouveaux et leur interprétation. Watier (2008) résume ainsi : « *La confiance réduit la complexité sociale en ce qu'elle extrapole l'information disponible et généralise des attentes comportementales, dans la mesure où elle remplace l'information manquante par une assurance intérieure garantie.* »

1.4.3 La confiance comme phénomène social

L'esprit de coopération et la confiance sont de phénomènes sociaux indispensables, car ils fondent, ils cimentent et renforcent la cohésion sociale. Pour Simmel (1908), la confiance est « *l'une des forces de synthèse les plus importantes au sein de la société* ». La confiance est fondamentale dans la conduite des hommes, de leurs relations et de leurs affaires (Blau, 1964). C'est un facteur de stabilisation et d'apaisement de la société. Elle a un côté réflexif aussi : la confiance impacte positivement la manière de conduite des hommes, ce qui la renforce par rétroaction, elle a donc un rôle d'influence majeure (Hosmer, 1995).

Les économistes (Williamson, 1993 ; Brousseau et al. 1997) ont déjà souligné son rôle bénéfique pour les transactions (en réduire les coûts), pour compléter l'incomplétude des contrats, rassurer les acteurs économiques dont la rationalité est limitée. Les sciences politiques y voient un des facteurs de l'émergence et de la stabilité des régimes démocratiques et de leurs fonctionnements (Ogien et Quéré, 2006).

On retrouve aussi cette force de cohésion sociale dans l'étude de la communauté des diamantaires (Coleman, 1988, cité par Bornarel, 2007) où la sanction de l'opportunisme

rend incontournable la confiance, et la rend rationnelle. Incontournable et indispensable dans les échanges sociaux, elle constitue un pilier sans lequel la société pourrait s'effondrer (Lewis & Weigert, 1985 ; Hosmer, 1995). Enfin, Zucker souligne son aspect fondamental pour entretenir l'esprit de coopération, même dans les échanges au quotidien.

Quéré (2001) reprend ce point et souligne ce rôle essentiel dans le fonctionnement de la société, même si, paradoxalement, la société développe parallèlement des systèmes croissants de régulation, de réglementation et de contrôle. C'est une façon d'humaniser les sociétés contemporaines.

Si la confiance est aussi un phénomène cognitif : les acteurs s'appuient sur leurs connaissances pour fonder leur décision de faire confiance. Ils s'appuient sur ce qu'ils savent et apprennent au fur et à mesure où la relation se développe. On fait confiance en fonction de ce que l'on sait des intérêts et motivations à agir de l'autre. Cela peut aussi intégrer la notion de fiabilité de l'interlocuteur, ou la connaissance de sa personnalité et de son attitude envers les devoirs qu'il doit remplir. Il se développe une sorte de contrat du type : « je vous fais confiance car j'ai de bonnes informations et de bonnes raisons d'attendre de vous que vous agissiez dans mon intérêt ». Les obligations s'entrecroisent et s'interpénètrent (Quéré, 2001). Dans cette perspective, la confiance est un acte rationnel, raisonné, sans considération d'éthique ou de sentiment.

Analysant la dimension cognitive de la confiance, Simmel (1908) indique que la confiance est proche de l'assurance d'un comportement futur, une sorte d'entre-deux entre le doute et l'assurance. Pour illustrer son propos, il souligne : « *celui qui sait tout n'a pas besoin de faire confiance ; celui qui ne sait rien ne peut raisonnablement même pas faire confiance* ». Faire confiance, c'est avoir des informations sur la personne, mais pas suffisamment pour en être totalement sûr, auquel cas la confiance ne serait pas nécessaire. Quéré (2001) mentionnant Simmel souligne qu'il ne s'agit pas d'une décision aveugle : il n'est pas possible de faire confiance à un inconnu. La confiance n'est pas comparable à la foi, qui va au-delà du savoir (ou de l'ignorance), qui comporte une dimension de croyance quasiment religieuse ou mystique où l'on s'abandonne à l'autre.

Les travaux de Simmel soulignent l'importance de la « suspension » (de l'allemand « *aufheben* » suspendre). Il y a un élément supplémentaire pour expliquer la nature

particulière et unique de la confiance. L'approche rationnelle de la construction de la confiance est complétée par des notions sur le registre des émotions, des affects et sur celui de la morale (du comportement en société) :

- les attentes, soit le résultat espéré à l'issue de la transaction,
- l'interprétation, par essence limitée,
- la suspension qui met entre parenthèse l'inconnu.

La confiance est comme un saut dans l'inconnu, une sorte de foi sans être la foi. Ainsi pour Simmel (1908), on ne doit pas confondre la confiance avec la capacité à prendre des risques. Pour lui, entre les éléments qui peuvent servir de bases à la confiance et le fait d'accorder sa confiance, il y a ce saut dans l'inconnu, cette suspension, « *ce saut dans la confiance* », qui est une sorte de foi qui rend la nature de la confiance si spécifique.

La confiance mélange de rationalité et de non-rationalité

Le parallèle entre sociologie rationnelle et économie rationnelle est entier pour définir les agents de la même manière. Ces agents sont rationnels ; ils essaient de maximiser (ou de perdre le moins) leur fonction d'utilité dans l'échange ; ils raisonnent en termes de coût et de prix, et comparent les biens tout comme leur « manière de se comporter » de façon économique), pour fonder leur choix d'acquisition ou de comportement. Cela peut les incliner à décider de varier leur comportement et attitude (en intensité ou en fréquence), comme leur inclination à placer leur confiance en un autre. Ce choix est basé sur des critères « objectifs » et selon un processus rationnel (Deutsch, 1962).

Si, dans un marché idéal « pur et parfait », les échanges s'effectuent instantanément, sans « coûts de friction », les transactions dans le monde réel ne se placent pas dans l'immédiateté et les acteurs fondent l'échange sur l'espoir de recevoir un bien/un service/une attitude en regard d'une contrepartie attendue, qui peut arriver de manière décalée dans le temps : cela forme une asymétrie temporelle qui induit un risque, même sur un investissement émotionnel. On peut limiter ce risque par un contrat qui est en fait imparfait, et qui peut être utilement compensé, arrangé par le placement (voire le retrait) de la confiance, ce qui est une décision de nature « sociale » (Coleman, 1990, Williamson 1993). Celui qui fait confiance, comme celui en qui la confiance est placée peuvent calculer rationnellement, mathématiquement, comme pour un pari, s'ils vont faire confiance : si

les chances de gagner (avoir un retour sur son investissement) doivent être supérieures aux risques de pertes potentielles. Contrairement aux transactions économiques, dans les échanges sociaux, on ne peut facilement estimer la valeur du Gain Potentiel, de la Perte Potentielle et la chance d'être rétribué : on doit donc fonder sa décision sur des estimations, sur des critères pondérés comme la compétence, la capacité, la fiabilité, etc. Cette confiance est calculée, mesurée et peut même faire l'objet de modélisations mathématiques (Coleman, 1990).

1.4.4 Le risque et le besoin de confiance

Un des déterminants de la confiance, c'est l'aversion au risque ou la capacité à y faire face, comme à affronter l'incertitude. Une partie des sociologues et des chercheurs en sciences politiques souligne la tendance de fond de nos sociétés à développer cette aversion au risque, aversion obsessionnelle quel que soit le niveau ou le domaine d'application (Giddens, 2002 ; Doyle, 2007, Cheurfa & Chanvril 2019). Le risque peut se définir comme « un danger qui est activement évalué, mesuré en regard avec les éventualités futures ».

Contrairement aux notions de danger ou de péril ou de menace, la notion de risque indique une intention de le contrôler, de le manager, avec l'intention de contrôler ou de maîtriser le futur Giddens (2002). Sommairement, le risque est fonction de la probabilité qu'un péril advienne, de la vulnérabilité (de l'individu ou de la société), de la capacité à faire face à ce péril et des pertes générées par ce péril.

Paradoxalement, pour être plus préoccupé par le risque ne signifie pas que notre société est exposée à plus de périls ou de dangers. De même, si la notion de risque est connotée négativement, elle peut être porteuse de qualité entrepreneuriale ou de courage pour ceux qui sont prêts à faire face à l'adversité pour mener à bien leur projet quelle qu'en soit la nature. Le risque est aussi relié aux notions de sécurité et de sûreté.

Il est aussi associé à la notion de responsabilité (qui indique celui à l'origine de la cause, en est redevable) et qui doit la prévenir. Cette « responsabilité » signifie fiabilité, sérieux, engagement, qui sont des qualificatifs que nous reverrons pour définir la confiance, ou

plus précisément les qualités de celui que veut se montrer digne de confiance (Giddens, 1999).

Nous serions dans des « sociétés du risque », des sociétés donc obsédées par la réduction du risque, qui ont développé des outils, des processus pour se prémunir des accidents, pour contenir le risque et l'irruption de l'imprévu (pandémies, catastrophes, terrorisme, violences) et pour tenter de maximiser le contrôle. Les « sociologues du risque » (Beck, 1992 ; Giddens, 1999) voient dans cette aversion fondamentale au risque, une expression des peurs ressenties par nos sociétés. Une sorte d'hypersensibilité « malade ». Cette sensibilité hypertrophiée au risque nous amène à faire appel de plus en plus souvent à des experts pour connaître, évaluer le risque avec une approche philosophique du principe de prévention, ou du principe de précaution. La construction et le développement de la société s'articule autour de la volonté de maîtriser le risque, de contrôler, de « surprotéger », de catégoriser la population selon le risque encouru avec l'appui d'experts (dans une course sans fin... on n'en fait jamais assez pour réduire le risque à zéro) (Doyle, 2007).

La question du risque est intimement liée à celle de la confiance. Les sociologues étudient d'ailleurs attentivement ce « couple risque-confiance pour comprendre les comportements sociaux (voir si l'on fait crédit à l'autre par exemple et dans quelles conditions et pourquoi on peut douter de lui) et les situations sociales, afin de « *suspendre tout doute* ». « *La confiance comme assurance de la fiabilité de l'autre* » est à l'origine d'un débat de fond sur la crédibilité des experts. Ils sont nécessaires pour manager le risque (d'où leur multiplication). En même temps, les connaissances nécessaires pour asseoir leur expertise sont croissantes et jamais définitives. Il s'en suit que les experts ont une « expertise » imparfaite. La conséquence paradoxale est que nous avons de plus en plus besoin des experts et que nous avons de moins en moins confiance en eux, ce qui rejaillit sur les institutions qui perdent leur crédit de confiance. (Giddens, 1990). Ce déficit de confiance, dans les « sociétés du risque » génère en retour un climat de doute, de crainte du risque.

En conclusion de cette partie, nous retiendrons, dans le cadre de notre recherche quelques idées forces, non exhaustives, sur la confiance vue sous l'angle des sociologues :

- La confiance est un phénomène social qui s'opère concrètement comme encadré dans un monde. La dimension de confiance dépasse ici la notion de transaction, de coopération, de contrat ou de jeu. La confiance correspond aux attentes sociales de chacun des protagonistes de l'échange.
- La confiance est un mécanisme de réduction de la complexité sociale.
- Pour établir la confiance, on peut s'appuyer sur la familiarité, la personnalité et la structure motivationnelle de l'autre, en particulier sur sa propension à coopérer et le droit (l'ordre juridique offre un cadre apaisant)
- La confiance joue un rôle de ciment social.
- Elle indique une notion d'incertitude et d'imprévisibilité et aussi d'ignorance consciente « *Celui qui sait tout n'a pas besoin de faire confiance ; celui qui ne sait rien ne peut raisonnablement même pas faire confiance* » (Simmel, 1908).
- La confiance est une « suspension », un saut dans l'inconnu, une foi sans être la foi.
- La confiance est la capacité à faire face au risque : Contrairement aux notions de danger ou de péril ou de menace, la notion de risque indique une intention de le contrôler, de la manager, avec l'intention de contrôler ou de maîtriser le futur. Le risque est associé à la notion de « responsabilité » qui signifie fiabilité, sérieux, engagement, qui sont des qualificatifs que nous reverrons pour définir la confiance, ou plus précisément les qualités de celui que veut se montrer digne de confiance (Giddens, 1999).

L'émergence de problématiques ou de questions pour la thèse

Sur la clarté des rôles respectifs de DGS et de Président ou de Maire

- Pour le « *trustee* », se montrer digne de confiance n'est pas adopter un comportement ou un discours similaire au « *trustor* ». Le faire pourrait même avoir l'effet inverse : « *l'expert peut constituer un danger pour le politicien et ses arguments s'il se met à argumenter dans le même sens. Car, paradoxe, plus le politicien fournit des arguments, moins il est nécessaire d'avoir confiance en lui et plus il devient indifférent de savoir qui réalise le*

programme » (Luhmann, 2006). Comment les acteurs se différencient-ils ? Les DGS ont-ils expérimenté ce risque de « jouer » la ressemblance avec son CET ?

Sur la dimension du risque (réel ou perçu) dans la construction de la confiance

- Nous étudierons comment cette dimension du risque intervient dans la construction de la confiance dans la relation. Elle nous paraît d'emblée symbolique de l'antagonisme entre le monde politique, qui risque et entreprend (c'est en particulier le cas pendant la période des campagnes électorales, toujours incertaines et risqués) et aussi sur la dimension d'entrepreneur public (un des rôles attendus du maire par ses concitoyens) et le monde de l'administration qui doit « assurer » la mise en œuvre des politiques publiques décidées et qui doit réduire les risques pour les décideurs et les protéger (notamment sur les aspects juridiques des décisions publiques et des projets en cours).

Sur l'émergence de la méfiance dans la relation

- Se montrer trop semblable (ce qui serait une erreur dans une relation asymétrique) ou trop explicite pourrait perturber la confiance, voire la désenchanter et faire germer les graines de la méfiance. Est-ce un risque couru par des collaborateurs trop proches ?
- De même demander trop d'informations factuelles, d'actes explicites, de preuves de confiance serait en soi une première marque de défiance. Contractualiser trop précisément la relation, ne contient-il pas un risque de limiter l'espace de liberté et les marges de manœuvre des acteurs ?

1.5 La confiance sous l'angle des théories des organisations

La relation de confiance entre deux acteurs d'une organisation s'imbrique dans un jeu social plus large : autour du « couple » interviennent certains acteurs pour initier, créer, pour renforcer cette confiance, d'autres pour transformer le « jeu à deux », en « jeu à trois voire quatre », d'autres encore dans des « jeux de cour » pour instiller de la défiance ou de la méfiance.

Participant de la dynamique des organisations, les acteurs peuvent avoir des intérêts et des points de vue divergents, d'où des jeux, des principes de négociation et de coordination (March et Simon, 1958).

Les théoriciens des organisations donnent des clés de lectures précieuses pour comprendre comment cet encastrement se fait, selon les formes, les cultures organisationnelles qui sont choisies par ceux en charge de la direction et de la stratégie. Il s'agit bien d'un acte positif, intentionnel « *structure follows strategy* » (Chandler, 1962), où les dirigeants des organisations rendent visible et transparente les processus pour optimiser le flux de production (des fonctions d'approvisionnement, de commercialisation et de distribution) leur performance concurrentielle et contrer la « main invisible du marché » (Chandler, 1977).

Les relations dans les organisations, en particulier celles qui relient les dirigeants, s'inscrivent dans des jeux de pouvoir : les agents agissent selon des contraintes organisationnelles et sous influence de forces internes comme externes à l'organisation (Mintzberg 2006). Les acteurs agissent également selon des intentions stratégiques qui leur sont propres dans le but de se préserver des marges de manœuvre afin d'optimiser leur position (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1997).

De ces formes organisationnelles et des jeux de pouvoir entre acteurs, peuvent émerger différentes formes de coopération et de confiance.

1.5.1 Formes organisationnelles et confiance

Les relations interpersonnelles sont encadrées dans les organisations qui proposent des règles institutionnelles cadrant et régulant les relations ce qui devrait assurer un contexte serein pour qu'elles s'y déploient.

La sociologie des organisations, qui étudie les groupes et les organisations, leurs modes de gouvernance et leurs interactions avec leur environnement, se penche en particulier sur les structures, les rapports sociaux et les relations, les enjeux de pouvoirs et les phénomènes de communication dans les groupes.

Les groupes sont des lieux où la confiance joue un rôle majeur de cohésion sociale (Simmel, 1908). La confiance est donc un ciment de stabilisation, un vecteur force, un « facteur central » du développement des sociétés de grandes tailles, diminuant les pesanteurs, le poids de la régulation (Fukuyama, 1995). Le sentiment de sécurité que l'individu a dans une société ou une organisation participe de sa confiance en elle (Giddens, 1990). Il a confiance en sa fiabilité, sa justice et son respect de la dignité, qui sont des incitations à s'y investir sereinement. Ce sont les déterminants de la confiance organisationnelle. Au contraire, une organisation où la défiance remplace la confiance, génère ressentiment et développement ralenti.

Pesqueux (2014, citant Zucker, 1986), rappelle que cette confiance organisationnelle provient de la structure formelle (qui doit être compréhensible), des processus de décision clairs et transparents, d'un leadership attentif au partage de l'information (des dirigeants qui inspirent confiance), à la mise en place de processus fiables favorisant la coopération et d'un certain esprit de communauté.

A l'instar des différents comportements ou traits de personnalité des protagonistes de l'échange, les formes et philosophies organisationnelles sont déterminantes pour savoir quel type de confiance peut s'y développer (Bornarel, 2007).

Traditionnellement les grands courants de la sociologie des organisations sont présentés chronologiquement : ainsi schématiquement, les auteurs s'accordent pour désigner quatre grandes périodes ou « écoles » de la théorie des organisations : l'approche mécaniste ou classique, l'école des relations humaines, l'approche contingente et l'approche politique des organisations. Chacune met en perspective les organisations, les acteurs dans l'organisation, leurs interactions (et leur niveau de coopération ou de confiance), la structuration et ses implications sur les rôles et les comportements. Toutes conditionnent indirectement les relations au travail, pour lesquelles elles ont des présupposés, et, par conséquent, la confiance entre les acteurs au sein de ces organisations.

1.5.2 Les approches mécanistes ou classiques du management

Trois auteurs majeurs de ce courant (Taylor, Weber et Fayol) ont produit des travaux parallèles et complémentaires. Dans leurs postulats communs, il y a une volonté de contrôle, de réduction du risque d'erreur des agents ou collaborateurs, ce qui sous-tend une certaine méfiance dans la capacité de l'agent à effectuer sans erreur, sans aléa, une tâche de sa propre initiative. La standardisation du travail permet de réinstaurer un niveau de confiance des actionnaires et des dirigeants envers leur organisation.

Taylor, ingénieur et économiste, en publiant les « *Principes d'organisation scientifique des usines* » (1911) développe une théorie de l'organisation qui vise l'optimisation et la rationalisation de la production. D'après ses études, il y a une manière optimale d'effectuer une tâche, un « *one best way* ». Les principes d'organisation et de management qui en découlent sont simples et normatifs : sélection, formation des hommes, renforcement de la coordination, salaire au rendement, répartition du travail selon les compétences, pilotage et contrôle strict par le management. Il y a clairement un souci d'économie, de contrôle, de maîtrise, de volonté de réduction des aléas et de l'empirisme, source d'incertitude et de pertes en ligne, donc un objectif de rendre l'organisation prévisible, contrôlée, moins risquée pour ses dirigeants.

Fayol, contemporain de Taylor, élargit son champ de recherche des ateliers au management en général, pour lequel il établit dans son ouvrage « *L'Administration industrielle et générale* » (1916), quatorze principes (division du travail, autorité des

managers, respect de la discipline, unité de commandement, unité de direction, primauté de l'intérêt général, juste rémunération, centralisation, préférence pour la voie hiérarchique, respect de l'ordre, équité dans le management, stabilité du personnel, incitation aux initiatives, harmonie et unité du personnel). Ces principes, encore pris en référence dans le monde des organisations, visent également un contrôle par la ligne hiérarchique, avec un degré d'ouverture aux initiatives certes.

Weber (1919) analyse le phénomène bureaucratique (idéaltipe¹⁰), qu'il étudie sous l'angle de la rationalisation : on y retrouve la division du travail, l'installation d'une hiérarchie, la mise en place de normes et de règles et un mode de management impersonnel : c'est une sorte de reconstruction sélective et rationalisée du monde extérieur. Le modèle webérien, comme celui de Taylor, décompose précisément le travail en unités simples. L'autorité (la hiérarchie) et les règles de fonctionnement sont formelles et ne se discutent pas, on demande obéissance au supérieur hiérarchique. Le recrutement se fait sur des compétences et expertises. Les dirigeants comme les collaborateurs sont des « agents » (ce qui indique un certain niveau d'impersonnalité et d'uniformité afin d'éviter tout jeu individuel, d'ailleurs les salaires dans l'organisation de Weber sont fixes et eux-mêmes réglés formellement).

La bureaucratisation se veut une rationalisation, un dépassement aussi des légitimités de l'autorité charismatique (basé sur le charisme, les dons du leader) ou de l'autorité traditionnelle (fondée sur la « sainteté » de celui qui exerce le pouvoir). L'autorité rationnelle est légitimée par les statuts, des règles et une compétence.

Ce fonctionnement « mécaniste et bureaucratique » a beaucoup inspiré les organisations administratives où « *les fonctionnaires sont là pour faire fonctionner* » comme m'indiquait un de mes interlocuteurs sur le terrain, rappelant la dimension interchangeable de l'agent, qui doit se contenter d'accomplir sa mission (c'est sa source d'accomplissement puisqu'il sait qu'ainsi il œuvre pour le bien commun, puisqu'il n'est pas propriétaire de

¹⁰ Pour définir l'idéaltipe, on peut se référer à la définition de Max Weber (*Essais sur la théorie de la science, 1918*) « On obtient un idéaltipe en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes isolés, diffus et discrets, que l'on trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre, par endroits pas du tout, qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement pour former un tableau de pensée homogène. »

l'organisation). La coopération des agents se limite à l'acceptation de se conformer à la règle et au droit et d'être au rendez-vous pour les missions attendues. On pourra aussi souligner l'adhésion à des valeurs fortes (par exemple « le service public ») facteur de motivation et d'engagement identitaire très fort chez les fonctionnaires (en anglais « *civil servants* »). On peut également poser la question de la responsabilité dans un système aussi désincarné, même s'il peut faire preuve d'efficacité.

1.5.3 École des relations humaines : l'apport des approches psychosociologiques

Au sein du mouvement, il existe de nombreuses approches qui mélangent sociologie et psychologie.

En fait, la sociologie des organisations va réellement émerger avec le développement de l'École des relations humaines, qui s'oppose à l'approche mécaniste ou scientifique du travail en soulignant le rôle essentiel de la mobilisation du facteur humain et des relations humaines pour améliorer la performance et la productivité. En fait, « *Le mouvement des relations humaines montre que les acteurs sont des agents complexes et imprévisibles* » (Friedberg, 1997). En cela, leur apporter attention, prendre en considération leur fonctionnement et leur besoin, permet de les canaliser, de les motiver pour une satisfaction de l'organisation et pour leur satisfaction individuelle.

Les principaux auteurs de l'École des relations humaines (Mayo, Parker-Follett, Herzberg, Barnard, Munsterberg, Argyris, Lewin, Maslow entre autres) introduisent donc les facteurs psycho-sociaux, les questions de la motivation et du management des hommes (pris individuellement ou collectivement), au cœur de l'analyse de l'organisation et de la recherche de sa performance. Cette approche « humaniste » se fonde complétée sur les apports de :

- la psychologie sociale et la psychologie, en particulier pour analyser étudier les relations (pouvoir, coopération, persuasion, management et leadership...) et les motivations et comportements sociaux etc.
- la théorie psychanalytique adapté au champ social : notamment pour la dynamique des groupes (Kets de Vries & Miller, 1984 ; Enriquez, 2015) et l'étude du Leadership (Zaleznick, 1977, 1989 ; Kets de Vries, 2001 ; Kets de Vries et Balasz, 2007)

Les travaux de Sainsaulieu (1977) peuvent s'inscrire dans ce courant bien qu'il soit plutôt « répertorié » ou identifié plutôt dans le courant « managérial et culturaliste » qui se penche sur les phénomènes culturels internes des organisations, et donc en opposition avec des approches instrumentales du management en cherchant à comprendre les cultures organisationnelles, leurs rites et symboles et ainsi que leur complexité. Ce courant s'inspire d'apports importants d'autres sciences humaines (anthropologie, ethnologie, sciences du langage etc.) Sainsaulieu (1977) a montré la dimension socialisatrice de l'organisation ainsi que le rôle de l'identité (sociale et individuelle) tout au long de la vie de l'individu au sein de l'organisation. L'édification de l'identité se fait au sein de différents modèles de relations de pouvoir :

- le modèle de la fusion (dans les contextes marqués par des tâches répétitives et peu qualifiées, l'acteur n'a d'autres ressources que le collectif pour se valoriser),
- le modèle de la négociation qui intervient selon les situations de travail et leur accès aux positions stratégiques,
- le modèle des affinités qui apparaît lors d'une mobilité professionnelle,
- le modèle de retrait où l'expérience du pouvoir est si sporadique qu'elle n'autorise qu'un faible investissement dans les relations personnelles au travail.

La construction identitaire est un processus qui procède par identification aux pairs, à la hiérarchie, à d'autres groupes dans l'organisation (Sainsaulieu, 1977). A la construction identitaire, on peut y adjoindre la production de sens « *I make sense of whatever happens around me by asking what implications do these events have for who I will be* » que l'on peut traduire par « je donne du sens à tous les événements qui se passent autour de moi, en me demandant comment ils vont impacter celui que je vais devenir » (Weick, 1985, cité par Karsenty, 2012).

De même, au-delà de l'identité sociale et professionnelle, du sens donné, il y a le besoin de cohérence entre identité, milieu de travail et activité pour un métier exercé. Dès qu'un changement s'opère et affecte l'un de ces trois éléments, faisant émerger des risques sur l'emploi, sa nature et sa pérennité, l'individu attend en retour une protection, une assurance organisationnelle qui sera gage de confiance institutionnelle. L'absence de

réponse et de réassurance de la part de la hiérarchie la décrédibilise et installe un climat de méfiance (Karsenty, 2012). Il y a donc un lien clair entre la dynamique de l'identité professionnelle et la confiance dans l'institution.

Pour Sainsaulieu, l'identité d'un individu, sa confiance, la qualité de ses relations au travail sont conditionnées par l'organisation, sa structure, ses mythes et son langage. Aussi fait-il un lien entre désir et identité professionnelle. Le désir est un élément structurant de l'identité. L'individu va chercher à combler, assouvir son désir d'exister, à exprimer sa singularité, en n'étant pas simplement un pion ou un rouage de la machine.

Ainsi l'individu peut avoir une vue utilitaire de l'organisation qui est un moyen pour lui de se faire reconnaître, de développer son unicité. La relation au groupe est donc plus riche qu'il n'y paraît : l'individu fait confiance dans le groupe, s'y attache pour développer sa propre identité et participer aussi à l'édification de l'identité du groupe. Cette interaction (avec rétroaction) observée et décrite par Sainsaulieu, avec un esprit proche de la systémique (qui s'appuie sur les interactions entre l'individu et le système qui l'entourne, l'individu faisant lui-même partie du système).

Les relations de travail dépendent des rapports stratégiques, *« l'autre n'est pas un partenaire neutre ou indifférent, il développe sa propre stratégie et les échanges humains sont ainsi le plus souvent occasions d'influence »* (Sainsaulieu, 1977). L'objectif de chacun est de défendre ses intérêts, dans un contexte de jeux complexes, dans un contexte de coopération totale impossible.

Quatre modèles de rapports interpersonnels ressortent de cette analyse : le retrait (ou la soumission), l'autoritarisme, la solidarité, les affinités sélectives (ou le séparatisme).

La figure ci-dessous indique les relations de travail selon la perception des différences interpersonnelles au travail (Sainsaulieu, 1977). Plusieurs positions apparaissent :

- les personnes en retrait dont la relation avec leur chef est « obligée », car c'est le lien unique avec l'organisation,
- les personnes qui peuvent négocier, car en position « *d'opposer une résistance à toute autorité imposée* ».

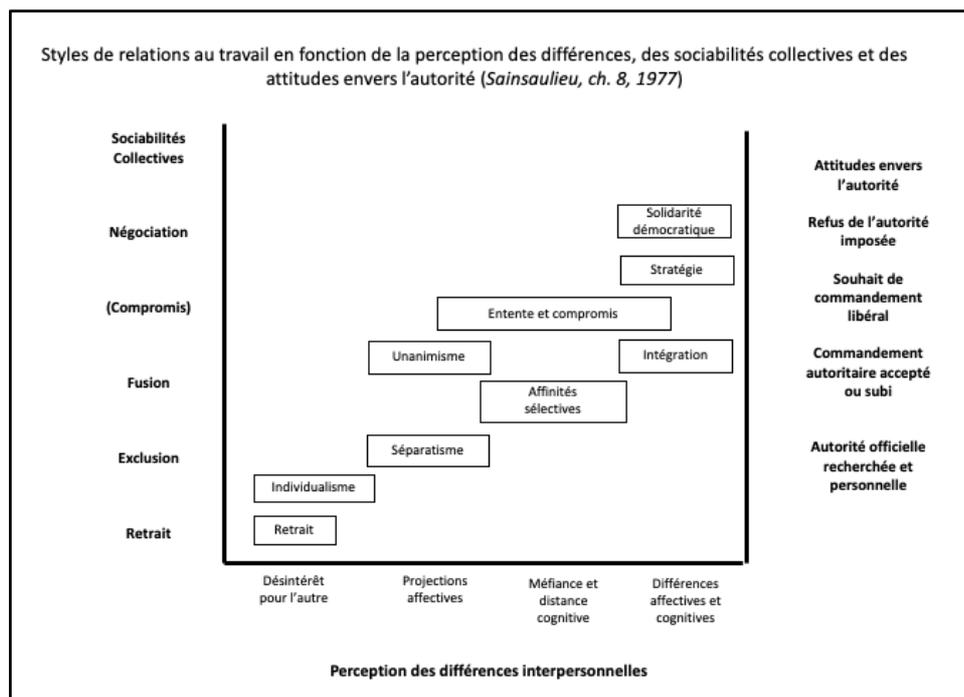


Figure 6: styles de relations de travail selon la perception des différences interpersonnelles (Sainsaulieu, 1977)

Chez les employés de bureaux, il y a une forte tendance à l'individualisme. En ce qui concerne la règle formelle, elle représente « l'atout et l'enjeu de l'action individuelle ».

Pour Sainsaulieu (1977), l'encadrement est complexe à analyser : est-ce un collectif ? (Y a-t-il des solidarités ? Une propension à coopérer ou à faire confiance ? Parmi les valeurs qu'il identifie chez les cadres, on trouve la compétence et le mérite. Dans l'organisation, les cadres forment un groupe autonome ayant ses intérêts propres, une approche stratégique, une aptitude à négocier (grâce à la maîtrise de la parole) une capacité à comprendre divergences d'opinions et, en même temps un fort sentiment d'appartenance, ce qui constitue des facteurs déterminants pour générer un esprit de corps propice au développement de la confiance. La confiance, en effet, est très importante dans les relations interpersonnelles entre cadres, l'amitié étant généralement le résultat d'une longue proximité. En termes de management, les attentes sont paradoxales ; le chef doit être libéral et avoir la confiance de ses subordonnés. En même temps, comme supérieur hiérarchique, il doit être capable de faire preuve d'autorité, entre recherche d'indépendance et d'autonomie, besoin d'appartenance et de protection hiérarchique. Sainsaulieu observe aussi d'autres phénomènes : tendances à interpréter les

règles, jeux de pouvoir, enjeux de la maîtrise de l'information (importance de la réunion) et de la communication. La tâche confiée aux cadres est souvent complexe et intellectuelle. Pour obtenir un résultat, elle nécessite l'intervention d'autres individus. Le cadre se trouve ainsi plongé dans l'univers des relations humaines, d'où ces enjeux d'interprétation et de besoin de contrôler l'information, et de participer aux lieux de diffusion de l'information (entre autres, la « réunion »).

Pour les cadres dirigeants, qu'il désigne comme « cadres dominants », il note leur « sur-sélection » des grands cadres sur des critères de formation et d'expérience professionnelle. Il remarque aussi la forte compétition interindividuelle, ce qui crée un climat de rivalités (de jalousies et de scepticisme) où il faut faire preuve de ses compétences, de son envie de progresser, tout en créant de bonnes relations humaines et professionnelles avec leurs subalternes et en étant reconnu pour ses capacités d'organisation, les compétences techniques et des qualités psychologiques.

Avec Sainsaulieu (1977), le pouvoir en termes d'utilité (conception de l'économie classique et des théoriciens « mécanistes » de l'organisation) se mue en un pouvoir en termes d'identité. Il intègre aussi une dimension de relations humaines où les individus et groupes négocient. Ce qui compte est plus de pouvoir négocier que l'issue de la négociation.

1.5.4 L'approche systémique des organisations et des relations qui s'y déploient

L'approche systémique (K.Lewin 1935, 1936, 1946 ; Katz & Kahn, 1966 ; Nadler & Tushman 1980) donne un autre relief à l'étude des relations, de la confiance et des interférences entre les acteurs.

Lewin (1946), dans sa théorie du champ, se montre un des précurseurs du mouvement systémique. Pour Lewin (1935, 1936), comprendre voire anticiper le comportement d'un individu (le rendre prédictible en quelque sorte), nécessite de relier le comportement humain au milieu dans lequel il évolue. Le fonctionnement de la personne dépend de son champ psychologique, c'est-à-dire de la situation telle que l'individu la perçoit et la vit *hic et nunc*, et de sa structure cognitive (ce qu'il perçoit, comprend etc., ce qui varie selon son

stade de développement), et ses forces motrices le freinant ou le poussant à agir ou se comporter d'une certaine manière. L'espace de vie de l'individu est une « *constellation de facteurs interdépendants* » interagissant sur l'individu, ce qu'il ressent et l'amène à agir (Allard-Poesi, 2017). Pour expliquer le comportement des individus, Lewin (1946) rappelle que le comportement est fonction de la personne et de son environnement, ces derniers étant interdépendants. Il considère que les relations d'un individu ou d'un groupe à son environnement sont régies par des attractions et répulsions comparables à des champs de force.

On retrouve donc ces éléments d'appréciation dans l'approche systémique qui envisage l'organisation comme un ensemble imbriqué dans son environnement dont il reçoit des *Inputs* (intrants) et vers lequel il retourne des *Outputs* (extrants). On peut, pour affiner l'analyse et la compréhension, diviser l'ensemble du système en sous-parties elles-mêmes en relation de fonctionnement les unes avec les autres. L'approche systémique fait apparaître plusieurs concepts applicables aux organisations, aux groupes d'individus et qui illustrent les finalités, les dynamiques et les scénarios observables : cycle de transformation, notion d'entropie, notion d'homéostasie et de régulation (pour maintenir stable un facteur clé autour d'une valeur, recherche d'équilibre, notion d'équifinalité (plusieurs voies pour arriver au même résultat, notons ici que c'est la notion de finalité qui définit le groupe), notion de redondance (répétition sous forme de boucles internes ou externes), de congruence (ou de correspondance, de réciprocité ou de similarité), d'ouverture ou de fermeture (à l'environnement), d'interaction (chaque élément du système pouvant agir sur les autres), d'adaptation (pour survivre, un système doit trouver un équilibre favorable).

Katz & Kahn (1966) appliquent l'approche de l'analyse systémique aux relations dans les organisations. Ils soulignent aussi que l'adaptation de l'organisation à son environnement, est un signe de bon fonctionnement et évoquent l'intérêt du concept de rôle, qui permet de relier les niveaux individuels et organisationnels. Ils décrivent ainsi l'organisation comme un « système de rôles », chaque acteur de l'organisation pouvant être placé dans ce système. Cette approche systémique des rôles facilite la compréhension de l'apparition et de la dynamique des conflits des rôles au sein de l'organisation (Katz et Kahn, 1966). Pour eux, les rôles organisationnels pour un poste sont la somme des missions, des

activités, des tâches, des comportements, des attentes ou demandes associées. Un rôle est composé, construit dans l'échange, l'interaction entre plusieurs « émetteurs de rôles » et l'acteur ou « récepteur de rôle ». Cette construction se fait de façon interdépendante et rétro active dans le cadre de ce qu'ils désignent comme « *la séquence de rôle* » ou « modèle de transmission de rôle ». Le schéma suivant illustre la séquence de rôle :

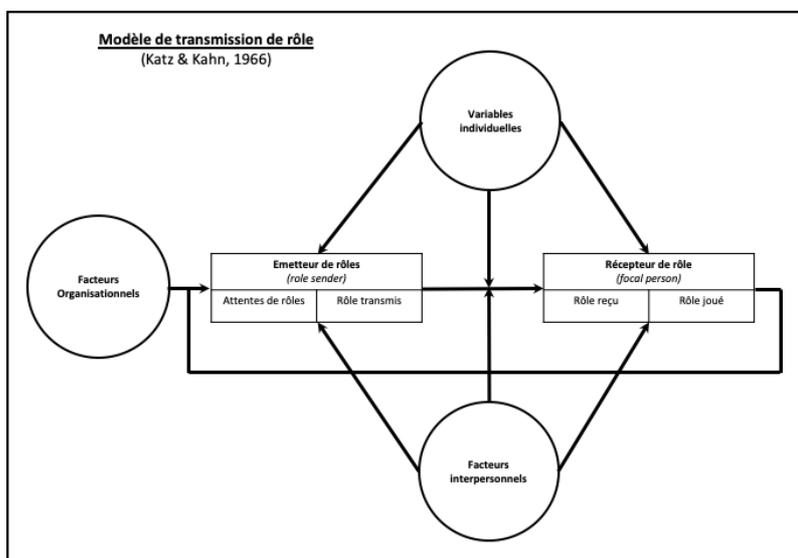


Figure 7: modèle de transmission de rôle (Katz & Kahn, 1966)

Ici les émetteurs de rôles, qui agissent dans le cadre d'une structure organisationnelle (l'organigramme, ses processus, son histoire, ses objectifs, ses valeurs...), d'un environnement (de contingences en quelque sorte) ont des attentes à la fois explicites et implicites envers le récepteur de rôle (qu'ils dénomment « *focal person* »). L'ensemble de ces attentes est défini comme « rôle transmis ». De son côté, le récepteur de rôle, a aussi sa propre vision de la relation, sa propre perception du rôle, ce qui l'amène à « jouer » le rôle d'une certaine manière. Cette séquence d'émission et de réception de rôle se répète au long du temps, avec la possibilité d'ajustements et de distorsions entre les attentes et le rôle effectivement joué.

Katz et Kahn (1966) identifient quatre formes de conflits de rôle sont identifiés :

- le conflit « intra-émetteur » (le même émetteur fait état d'attentes contradictoires),
- le conflit « inter-émetteurs » (les attentes contradictoires entre plusieurs émetteurs),
- le conflit « inter-rôle » (l'acteur doit jouer plusieurs rôles incompatibles entre eux
- le conflit « personne-rôle » (l'acteur doit jouer un rôle contraire à ses valeurs).

Ces conflits de rôles peuvent être sources de tension et impacter la relation de confiance. Cette dernière peut avoir un rôle modérateur : les reproches émis par l'une ou l'autre

partie ne seront pas interprétés avec la même « susceptibilité » et le même impact selon le climat de confiance ou de défiance qui peut préexister entre les acteurs.

La source de conflit peut aller au-delà des attentes et peut être l'inadéquation (ou le « *fit* ») entre le rôle, l'acteur et l'organisation dans laquelle il évolue. L'idée serait de trouver la bonne distance entre trop de conformité (d'adéquation) entre l'acteur et l'organisation. Reste à définir le fondement de l'adéquation : sont-ce les caractéristiques personnelles de l'acteur, celles de l'organisation ? Les conséquences de ces conflits impactent en tout cas fortement les deux parties et sont de nature à détériorer le climat de confiance dans la relation (Perrot, 2005). Le schéma ci-dessous (Perrot, 2005) montre la chaîne de conséquences allant des caractéristiques des acteurs et organisations dans lesquelles ils évoluent, leur adéquation, les conflits qui peuvent naître des décalages et des conséquences sur les attitudes, comportements et ressentis pour l'individu.

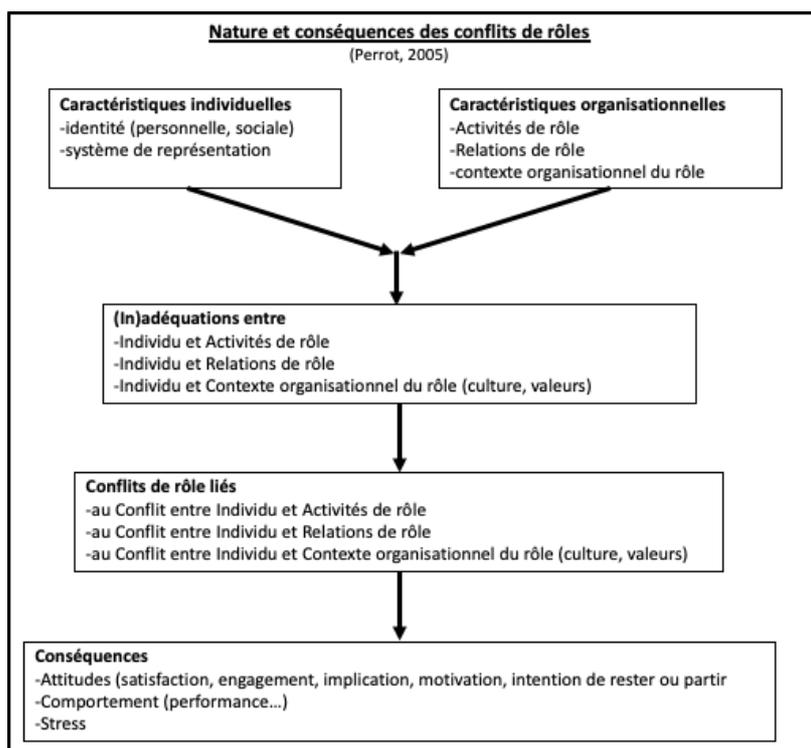


Figure 8: Nature et conséquences des conflits de rôles (Perrot, 2005)

La question du « *fit* » et des congruences est aussi soulignée comme facteur de performance organisationnelle (Nadler & Tushman, 1980) dont le modèle systémique souligne que les dirigeants doivent continuellement identifier les sources de problèmes, de déséquilibre, causés par les écarts, les décalages entre chaque élément du système et

l'organisation. Ainsi, chaque adéquation entre éléments de l'organisation doit être évaluée, pour optimiser la congruence, i.e. le degré selon lequel les besoins, demandes, objectifs et la structure d'un composant sont cohérents avec ceux d'un autre composant).

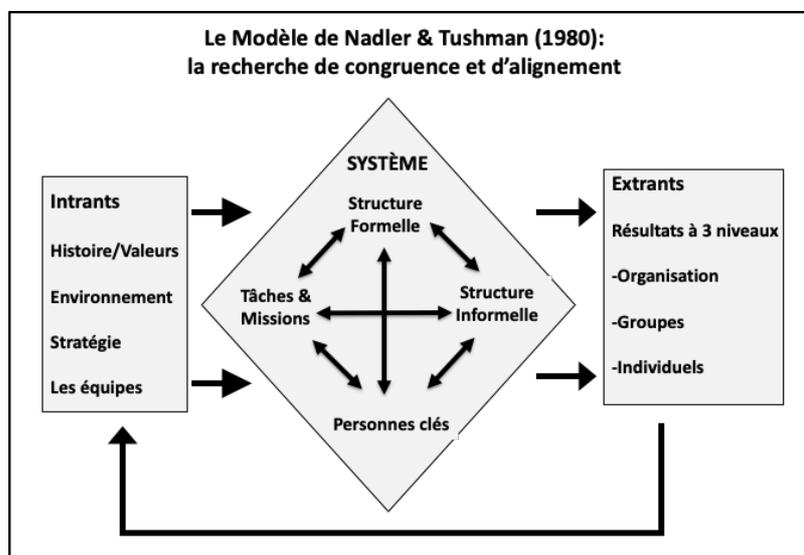


Figure 9: Modèle de Nadler et Tushman : la recherche de congruence et d'alignement (1980)

1.5.5 Mintzberg et l'École de la contingence

Mintzberg (2006, 2014), affirme que la structure d'organisation est liée à la nature de l'environnement, mais elle ne l'est pas de manière mécanique ou déterministe. En effet, la structure organisationnelle dépend des objectifs stratégiques des dirigeants, de l'environnement et de la dynamique du secteur dans laquelle elle évolue, des évolutions de la régulation et du stade de développement de l'organisation.

Ainsi, les mécanismes régulateurs internes d'une organisation doivent être aussi variés que l'environnement avec lequel elle doit composer. Par opposition à l'école « mécaniste », il n'existe pas un mode d'organisation et de gestion universellement valable et efficace. La structuration de l'organisation dépend d'un certain nombre de variables telles que l'environnement, la coordination du travail, les buts de l'organisation ou les différents types d'exercice du pouvoir. Mintzberg émet l'hypothèse que l'on peut catégoriser quelques organisations-types (ou « configurations »).

Le cadre d'analyse du pouvoir et des organisations de Mintzberg est particulièrement pertinent pour comprendre les jeux de force dans les organisations et dans quel environnement les relations entre les acteurs s'y déploient. Ce qui permet de comprendre en retour, ce qui favorise la construction d'un esprit de confiance, la propension à coopérer, à renforcer ou altérer la confiance entre les acteurs, en particulier les dirigeants. Définissant le pouvoir comme « la capacité à produire ou à modifier les résultats ou effets organisationnels », Mintzberg indique que l'influence en est le synonyme, l'autorité et la politique restant des sous-ensembles. Pour lui, deux sortes de pouvoirs impactent l'organisation : le pouvoir externe et le pouvoir interne.

Le pouvoir externe (à l'entour de l'organisation) (ou « la coalition externe »). Les détenteurs extérieurs d'influence extérieurs cherchent à dominer l'organisation. Ce pouvoir de pression qui peut instaurer un rapport de force dépend de la nature de la coalition (on peut avoir un groupe qui domine, ces sous-groupes peuvent être divisés, les détenteurs d'influence peuvent être aussi dilués ce qui les rend plutôt passifs). Parmi les « membres de la coalition externe », Mintzberg (2006) identifie les propriétaires, les associés, les syndicats, les différents publics. Pour notre étude, il s'agira de l'État, des autres collectivités territoriales, des représentants du personnel, des usagers (individuels et regroupés en association) et des électeurs (encore que ceux-ci puissent avoir un rôle de pression).

Parmi les moyens externes d'influence, on distingue les normes sociales (i.e les codes de comportement ou le système de valeurs), les contraintes formelles (les règles qui souvent freinent l'action), les campagnes pour faire pression (pour déclencher ou bloquer les actions), les contrôles directs formels (comme le conseil d'administration... ou le conseil municipal, on parlera ici de gouvernance).

Le pouvoir interne (à l'intérieur des organisations et sur les détenteurs d'influence internes) (ou « la coalition interne »). En regard de la pression des détenteurs d'influence extérieurs, ils tentent d'influencer les résultats de l'organisation en utilisant leurs propres moyens d'influence (par les systèmes de contrôles personnels, bureaucratiques, l'idéologie, le niveau de compétence et la politique). Ce pouvoir interne s'appuie sur le

sérieux et l'engagement des acteurs (en particulier des dirigeants, leur connaissance de l'organisation (de plus sur la durée) et leur capacité d'initiative sur l'organisation.

Parmi les acteurs de la coalition interne, Mintzberg (2006) indique : le président directeur général (dans notre cas, sur le terrain des collectivités territoriales, ce sera le CET) dont le rôle est de s'assurer que l'influence externe est transformée en action interne au sein de l'organisation. Mintzberg le décrit comme l'individu le plus puissant de l'organisation et ses systèmes de pouvoir (internes et externes) : il détient les pouvoirs de recrutement, de maîtrise et de contrôle de l'organisation. Il y a ensuite les cadres intermédiaires, rendant compte au président, dont ils partagent les objectifs (ce sont des « mini PDG »).

D'autres acteurs de la coalition interne sont identifiés par Mintzberg (2006) : les opérateurs (qui agissent avec plus ou moins de liberté selon leur niveau d'expertise et de qualification), les analyses (les fonctions supports : contrôle de gestion, finances, ressources humaines, systèmes d'information, juridique, etc.) qui visent l'efficacité de l'organisation, enfin le personnel opérationnel.

Parmi les enjeux ou moyens d'influence, Mintzberg (2006) identifie :

- le système d'autorité fixe un cadre général et précis des relations de travail (formalisant la hiérarchie et l'organisation, précisant les délégations de pouvoir et des systèmes de contrôle et de suivi des performances.
- le système d'idéologie (ensemble des croyances et valeurs de l'organisation), qui forme un cadre de comportement et de règles, et détermine les attentes en termes de loyauté de la part des individus,
- le système des compétences spécialisées cadrant le rôle des experts
- le système des alliances et jeux politiques internes qui varient d'une organisation à l'autre et sont informelles même si elles sont très fortes.

Le schéma ci-dessous résume la situation adaptée à l'univers des collectivités territoriales : les acteurs internes (dans les cases entourées par un trait plein et grisées), les acteurs externes (dans les cases bleu clair entourées par des traits discontinus) et la situation particulière du conseil territorial ou municipal qui n'est pas un conseil d'administration, (les conseillers ni les électeurs n'étant pas propriétaires de la collectivité).

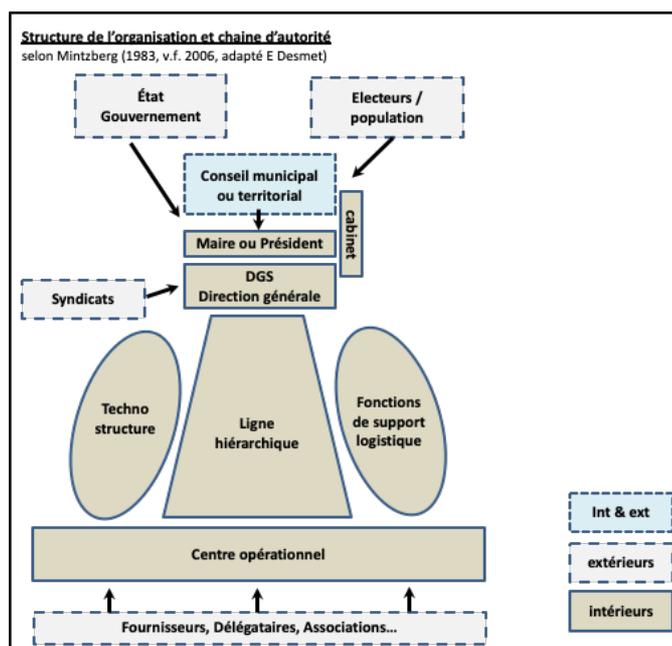


Figure 10: Structure de l'organisation et chaîne d'autorité dans les collectivités territoriales (adapté de Mintzberg, 2006)

Mintzberg (2006) pose également la question des buts des organisations en commençant par les différents systèmes de finalités. Il s'inscrit dans les réflexions de March & Simon (1958) et Simon (1964) qui tout en soulignant le côté rationnel des organisations, se distinguaient de la théorie économique classique (« *un agent rationnel, un but* ») en définissant l'organisation comme un système hiérarchisant des buts et des moyens pour les atteindre. La coordination des buts et les arbitrages se font au sommet de la hiérarchie.

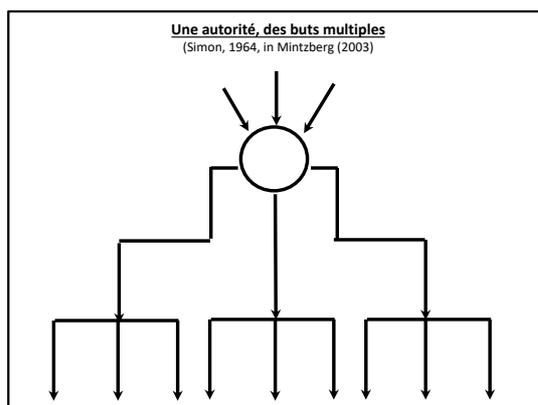


Figure 11: une autorité, des buts multiples (Simon, 1964 in Mintzberg, 2003)

Mintzberg s'interroge sur les buts multiples des organisations : les buts spécifiques communs et aussi des objectifs individuels, ces derniers dans le cadre du tandem

Président-DGS ayant un impact considérable sur le mode de fonctionnement du binôme. Mintzberg note qu'ils ne sont pas faciles à cerner.

De même, Cyert & March (1963), rapprochant approche économique et sociologie des organisations, soulignent les comportements des dirigeants (ou « autorités multiples ») afin de fixer les objectifs de l'organisation (voir schéma ci-dessous). D'une autorité unique, « arbitre général », on passe ainsi à un collectif, qui négocie, où les jeux de pouvoir et d'influence s'expriment, ce qui peut avoir une propension simultanément à instaurer des rapports de forces, mais aussi des postures de coopération. Les liens ou rapports directs (et de négociations directes) entre l'ensemble des niveaux de la hiérarchie montre un souci de participation, d'association aux décisions, qui en retour doivent générer engagement et adhésion.

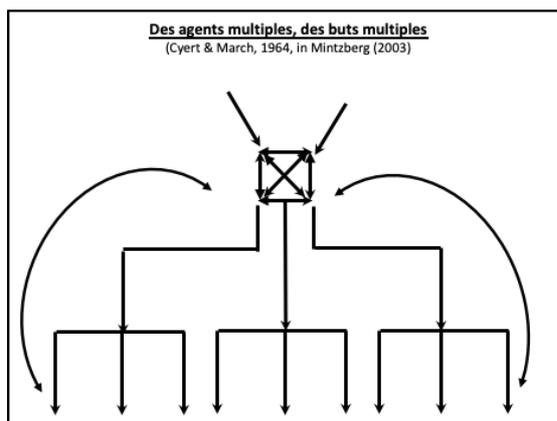


Figure 12: Des agents multiples, des buts multiples (Cyert & March, 1964, in Mintzberg, 2003)

Les jeux de pouvoir sont aussi une source de recherche pour Mintzberg (2006). Trois choix pour le membre d'une organisation : Partir, Protester/S'Exprimer ou Être loyal « *Exit, Voice, Loyalty* » (Hirschman, 1970, cité par Mintzberg, 2006). Hirschman souligne que seuls ceux qui s'expriment sont les véritables détenteurs d'influence. Ceux qui rentrent dans le rang en restant loyaux, ne participent pas vraiment aux décisions, ils s'y conforment seulement. Le rapport de force est en faveur de ceux qui ont leur pouvoir légitimé, un niveau d'engagement supérieur à la moyenne et une habileté relationnelle (Mintzberg, 2006). Ils bénéficient aussi d'une expertise, une technicité une compétence, des connaissances indispensables pour l'organisation. Cela participe du fondement de leur pouvoir (Crozier & Friedberg, 1977). Mintzberg ajoutera la capacité d'imposer des règles ou des choix (dans le cas des collectivités, ce sera l'État ou le gouvernement par exemple)

ainsi que la proximité des personnes détenant le pouvoir ou l'autorité (c'est-à-dire des personnes en poste hiérarchique ou détenant une fonction qui légitime leur pouvoir).

Mintzberg (2006) définit une typologie des configurations du pouvoir organisationnel avec six modèles de base : l'instrument, le système clos, l'autocratie, la mission, la méritocratie et l'arène politique.

1) L'organisation « instrument » est instrumentalisée pour un pouvoir supérieur à elle-même (extérieur). Les coalitions internes sont de types bureaucratiques. Le PDG n'est qu'un administrateur pour la coalition externe.

2) dans l'organisation « système clos » : les propriétaires sont dilués et attendent un rendement de leurs investissements. L'organisation interne est bureaucratique, le pouvoir du président est personnalisé. Le système ne vise que sa propre croissance

3) L'autocratie : dirigée par le seul PDG, l'organisation se plie aux buts qu'il lui fixe. Ce type d'organisation où le PDG bénéficie d'un pouvoir absolu (formel et informel) est classique dans les périodes de forte crise ou de redressement.

4) L'organisation « missionnaire » se définit par son idéologie est caractérisée par la passivité de la coalition externe et par un chef qui rappelle la primauté de l'idéologie (*interns*), ce qui lui donne conscience d'une certaine unicité. La mission est claire et ciblée de sorte que les membres de l'organisation s'identifient à elle.

5) L'organisation « méritocrate » centre son pouvoir sur ses compétences. La coalition interne est professionnelle et est composée d'experts compétents ce qui lui permet d'accomplir des travaux complexes. Le rôle de la direction est d'arbitrer et son pouvoir peut paraître informel voire fragile, compte tenu du niveau d'expertise des collaborateurs. La coalition externe est en fait passive, car le succès repose sur le niveau d'expertise des collaborateurs.

6) L'organisation « arène politique » se caractérise par des conflits à la fois dans la coalition externe divisée et dans la coalition interne politisée. On estime que les tensions conflictuelles sont imposées à l'organisation de l'intérieur et de l'extérieur. Ici tous les détenteurs d'influence jouent un rôle. Ils rivalisent et poursuivent des buts personnels. Mintzberg distingue plusieurs scénarios (confrontation, alliance bancal organisation politisée, arène politique complète).

1.5.6 Les approches sociopolitiques : la théorie de l'acteur stratégique

L'École de l'Analyse Stratégique des Organisations -ASO- (Crozier, 1963, Crozier & Friedberg 1977) a un apport majeur en redéfinissant l'organisation comme un champ politique structuré par des relations de pouvoir entre ses principaux acteurs. Elle suppose qu'il n'est pas possible de considérer que le jeu des acteurs n'est déterminé que par la cohérence du système ou par les contraintes environnementales.

Pour Crozier et Friedberg (1977), il est nécessaire de chercher en priorité à comprendre comment se construisent les actions collectives à partir de comportements et d'intérêts individuels parfois contradictoires entre eux et donc leurs motivations. En cela, leur conception de l'acteur est proche de l'approche des économistes classiques et de la théorie des jeux, puisqu'il vise à tirer le maximum de bénéfice de sa situation, voire de « battre le système ». Dépassant les théories classiques qui voyaient l'homme comme une main, puis l'École des relations qui voyait en l'homme « une main et un cœur », leur approche la complète en quelque sorte en y voyant une main, un cœur et une tête, c'est-à-dire une capacité de liberté, d'inventivité et de calcul et d'adaptation.

Au lieu de relier la structure d'organisation à un ensemble de facteurs externes, cette théorie de l'ASO appréhende l'organisation comme un « construit humain », rejoignant en cela une démarche qui situe les déterminants causals comme allant principalement de l'individu vers la structure (l'individualisme méthodologique) et non de la structure vers l'individu (structuralisme).

Chaque acteur peut vouloir conserver une certaine « zone d'incertitude » sur ses engagements, afin de se préserver des marges de manœuvre dans la relation et garder un certain pouvoir sur l'autre. Coexisteraient ainsi au sein d'une relation de travail des « zones de confiance » où chacun cherche à expliciter ses attentes et ses engagements et, ainsi, à être le plus prévisible pour l'autre, et des « zones d'incertitude » où c'est l'inverse. D'une certaine façon, cela rejoint l'idée selon laquelle la confiance est généralement accordée avec des limites. On voit bien que pour Crozier et Friedberg, c'est l'incertitude qui crée le déséquilibre et que la confiance est facteur de stabilisation (ce qui ne veut pas dire statisme).

Plusieurs critères de relativité des positions et des postures apparaissent ici dans l'analyse « politique » de Crozier et Friedberg : les acteurs sont libres et peuvent dévier de la règle. Évoluant dans le cadre d'une rationalité limitée, ils peuvent avoir des objectifs différents de ceux de l'organisation qui elle-même évolue selon des contingences. Ces jeux de forces des acteurs mettent bien sûr les organisations sous contrainte.

Pour Crozier et Friedberg, les enjeux de pouvoir sont centraux au sein des organisations. Il ne s'agit pas d'évoquer ici le pouvoir en tant qu'attribut d'un acteur, mais le pouvoir dans les relations, conditionnées par l'incertitude du comportement humain. Cette incertitude fondamentale, source de tensions, d'asymétrie et de recherche de stratégie d'optimisation (ou de minimisation des pertes). Crozier et Friedberg conviennent pourtant que la stratégie de la confiance est la meilleure pour les prisonniers confrontés au dilemme, s'il existe un cadre général (une culture, des « lois du clan ou du groupe » qui protège les membres) : « *faire confiance à l'autre et avec elle la certitude que celui-ci ne le dénoncera pas* » (Crozier et Friedberg, 1977). De même, ils soulignent que l'enjeu de la coopération est un problème de premier plan pour l'action collective : comment soumettre les volontés individuelles, les propensions à jouer « solo » pour venir sereinement (sans incertitude) sur la table des négociations.

De même, pour les acteurs « stratégiques », tout est source de pouvoir et il s'exerce partout (pas seulement à la tête de l'organisation). Leur définition du pouvoir est large et s'exerce dans la relation à l'autre ou à un groupe : « Le pouvoir est un mécanisme quotidien de notre existence sociale que nous utilisons sans cesse dans nos rapports avec nos amis, nos collègues, notre famille, etc. » (Crozier & Friedberg, 1977). C'est « *une relation de dépendance, réciproque, déséquilibrée et non transitive* » (Friedberg, 1992)

Face à ce pouvoir, l'acteur dispose donc de « zones d'incertitude » qui lui donnent des atouts dans le rapport de force et sont sources de pouvoir : ses compétences distinctives, son appartenance à des réseaux extérieurs. Ils souligneront notamment le rôle particulier du « marginal sécant », acteur se situant à la croisée de plusieurs réseaux parfois opposés, et disposant de ce fait d'atouts supérieurs aux autres pour se mouvoir dans l'organisation et faire avancer ses intérêts, l'accès à des informations et la maîtrise des règles d'organisation, qui peuvent aider l'acteur à contraindre l'autre (en maîtrisant mieux les

règles par exemple) ou de l'exclure (en ne donnant pas l'information par exemple). On peut ajouter deux autres sources de pouvoir : l'influence et la capacité de facilitation (de maîtriser la coopération ou la médiation).

Les « *jeux de pouvoir* » entre acteurs peuvent se développer et peuvent même devenir l'objet (plutôt inconscient) de transactions : on peut perdre dans une transaction en visant à gagner dans une autre. Mucchielli (1998), dans l'analyse qu'il fait des différents acteurs d'un collège (élèves, principal, professeurs « modernes », professeurs « classiques », ATOS etc...) en étudiant les interactions fait apparaître ainsi des jeux d'autonomie, des jeux d'opacité/transparence, des jeux de valorisation/dévalorisation, des jeux d'évitement des responsabilités/d'autorisation, des jeux du refus de changement technologique, des jeux d'accusation réciproque, des jeux de rétributions... dans lesquels on peut user de gratifications, de menaces, présenter une attitude méprisante ou de respect, du prestige.

En résumé, en croisant approches d'organisation et confiance, peut-on faire émerger différentes formes de confiances ?

Selon l'approche théorique des organisations et leurs structures, et la vision du comportement des acteurs, Bornarel (2007) établit des formes de confiance, qui permettent de bien comprendre les principes de fonctionnement de ces organisations : la confiance impossible pour l'organisation mécaniste, la confiance irréductible pour la bureaucratie, la confiance paradoxale pour l'organisation projet et la confiance idéale pour le clan ou la tribu.

Dans une perspective pratique, la mobilisation de la typologie peut s'avérer utile pour préciser un diagnostic organisationnel ou anticiper les conséquences du passage d'une forme à une autre sur la relation individu – organisation.

1. Organisation taylorienne et confiance impossible

Pour les mécanistes (Taylor, Ford), le postulat est en termes de comportement que « les acteurs sont opportunistes », donc pour eux faire confiance est simplement irrationnel. De plus, les structures inspirées par les mécanistes, ne peuvent fonctionner avec des

relations de confiance ce qui y est mis en avant c'est la stabilité, supprimer les écarts par rapports aux normes. Tout est cadré, on évite les interférences et les dépendances des uns par rapport aux autres, sorte de distanciation sociale dans les ateliers. Pourtant, nous y reviendrons pour la coalition externe (Mintzberg, 2006), une telle organisation peut être un instrument en qui elle peut avoir confiance car très prévisible.

2. Organisation bureaucratique et confiance irréductible

Dans l'organisation bureaucratique (Weber, 1971), les agents sont compétents, obéissants et dignes de confiance, ils sont respectueux des règles et de la hiérarchie, dont l'autorité elle-même est basée sur la compétence. Les agents se comportent loyalement envers l'organisation et le climat de confiance est réel. L'émergence de conflit est contenue par des règles, des procédures respectées. Les traitements des agents sont équitables, prévisibles, explicites. Ils ont donc confiance en leur organisation. La confiance interpersonnelle est cadrée par les processus et garantie par l'adhésion à des principes supérieurs (de type « service public »).

3. Organisations modernes et confiance paradoxale

Dans les organisations « modernes », la mobilisation des relations de confiance est valorisée quelles que soient les motivations des acteurs. Ceux-ci n'ont pas besoin montrer qu'ils sont dignes de confiance et, en même temps, le management décide d'accorder sa confiance qu'en fonction d'une étude attentive du comportement de celui à qui la confiance doit être accordée, d'où la notion de confiance paradoxale (Bornarel, 2007). Dans ces organisations, on trouvera un système de domination souple (versus coercitif), de centralisation de la gouvernance. Le pouvoir est légitime, et vise à « canaliser la liberté » (Courpasson¹¹, 2000, cité par Bornarel, 2007). Il s'agit de contrôler les équipes de direction, en situation hiérarchique de pouvoir mais qui doivent se conformer à l'organisation. Mélange subtil et paradoxal de coopération et de compétition, de liberté et de soumission, d'incitation à l'interdépendance et à la performance individuelle (qui génère la confiance), ces organisations cultivent le paradoxe. Pour autant, dans ce qui peut apparaître flou, les élites développent des relations de solidarités.

¹¹ David Courpasson D, « l'Action contrainte. Organisations libérales et dominations », PUF, Paris, 2000.

5. Organisation clanique et la confiance idéale

Ouchi (2000) étudiant la performance des entreprises japonaises, soulignent le style de management et d'organisation favorisant l'émergence d'une culture de clan. Le consensus dans les prises de décision, l'encouragement pour les agents à développer des relations de partage, de confiance et de coopération, favorisent l'émergence renforcent cet esprit de clan (ou de corps) qui contribue à la cohérence de la structure et à la performance de l'organisation. Les salariés sont attachés aux valeurs fondamentales de du groupe l'entreprise où ils font l'ensemble de leur carrière. Ainsi, la culture organisationnelle peut devenir un outil de pilotage de l'organisation. Les agents agissent selon les intérêts supérieurs de l'organisation dont la pérennité s'appuie à la fois sur la confiance dans l'organisation et dans les relations interpersonnelles (en particulier envers la hiérarchie). L'absence d'objectifs précis est compensée par cette forte culture et la conformité aux valeurs du groupe, un attachement indéniable aux règles du clan qui peut aussi avoir pour limite une certaine aliénation de l'agent au groupe (Bornarel, 2007). Le tableau ci-dessous, résume l'analyse de Bornarel (2007) et montrent clairement que la confiance organisationnelle et la confiance interpersonnelle peuvent être en opposition, comme en synergie.

	Contexte jugé défavorable à la confiance	Contexte jugé favorable à la confiance
Vision négative du comportement	Motivés par la satisfaction de l'intérêt personnel, les individus se comportent en opportunistes. L'incertitude est maîtrisée par des mécanismes formels. D'autres ont pour fonction d'éviter toutes les expressions possibles d'opportunisme, notamment en supprimant les relations de dépendance. Confiance impossible	Motivés par la satisfaction de l'intérêt personnel, les individus s'investissent malgré tout dans des relations de confiance. Elles sont mobilisées pour surmonter l'incertitude. Leur maintien est conditionné par les avantages de la dépendance mutuelle, celle-ci réduisant la tentation à s'investir dans l'opportunisme. Confiance paradoxale
Vision positive du comportement	Motivés par le respect de ses engagements, les individus se comportent honnêtement, voire font preuves de bonne volonté, et agissent pour satisfaire les intérêts d'autrui. Les mécanismes formels sont le meilleur moyen de maîtriser l'incertitude. L'organisation fait confiance aux individus pour qu'ils ne se détournent pas de ces mécanismes. Confiance irréductible	Motivés par le respect de ses engagements, les individus se comportent honnêtement, voire font preuves de bonne volonté, et agissent pour satisfaire les intérêts du collectif, de la communauté. La confiance est mobilisée pour surmonter l'incertitude et favorisée l'implication. Elle est conditionnée par la dépendance de l'individu à l'égard de la communauté. Confiance idéale

Figure 13: Les formes de la confiance (Bornarel, 2007)

Nous étudierons dans notre recherche que les collectivités territoriales peuvent afficher des profils beaucoup plus complexes, ce qui est la résultant du croisement de la culture des politiques avec celle de l'administration.

De même, les activités de ces collectivités étant extrêmement diversifiées, on peut voir varier le type d'organisation drastiquement d'une direction à l'autre, non pas seulement pour des questions de styles de management, mais surtout selon de type de mission à accomplir (par exemple, le style organisationnel et managérial n'est strictement pas le même pour les directions de la police municipale, que pour une direction des affaires culturelles, elle-même pouvant superviser des activités ayant leur propres « cultures » comme un conservatoire de musique, un théâtre, des musées, des bibliothèques et des prestations de spectacles vivants : autant d'agents avec des compétences très éloignées, des cultures de métiers bien ancrées et des modes d'interaction particuliers).

Cet élément de complexité organisationnel fait d'ailleurs une des motivations fondamentales pour les équipes de direction dont l'appétence (et la compétence) est forte pour la variété et la complexité.

Problématique de Recherche :

Sur les rôles et leur impact sur la confiance, sur la théâtralisation de la relation et des rôles

- Quelle identité au travail pour l'élu et le DGS ? Quel climat est instauré pour générer de la confiance ?
- il y a aussi une ritualisation des réunions, les manières de les aborder, les sujets qui vont être débattus (et la forme du débat), qui théâtralise l'exercice du pouvoir, règle les conduites et cadrent la coopération entre ces deux acteurs.
- Est-ce que des conflits de rôles peuvent émerger ? Comment ? Quelles relations se tissent entre les personnes clés ? Quel « *fit* » entre « Personnes-clés » et « Tâches et Missions », on pourra se poser la question des compétences, des rôles, des satisfactions attendues pour remplir au mieux les objectifs et l'organisation.

Dans le cas de notre recherche, on pourra dire que cette relation de définition du rôle n'est pas à sens unique et se joue dans les deux sens :

- le rôle que devrait jouer le DGS pour le CET (et d'autres acteurs, comme certains élus, certains collaborateurs de cabinet, voire certains membres de l'administration ou membres de la « coalition externe »),
- le rôle que devrait jouer le CET pour le DGS (et d'autres acteurs, comme certains élus, certains membres de la direction générale, certains membres de la « coalition externe »),
- Quelles stratégies sont élaborées par ces deux acteurs pour réduire le risque de conflit de rôles ?
- Dans les collectivités territoriales on pourra avoir plusieurs types de configurations qui dépendront des modes d'exercice du pouvoir et de type de confiance entre le CET et le DGS.

Sur la comparaison possible avec d'autres modèles de relation de l'État-Major

- On peut avoir, comme équivalent du PDG, le CET qui forme tandem avec le DGS, et s'appuie sur une équipe de directeurs généraux adjoints (ce qu'appelle Mintzberg les « cadres intermédiaires »), eux-mêmes travaillant en étroite collaboration avec les principaux adjoints au maire ou vice-présidents.
- On peut avoir comme équivalent du PDG, le CET qui forme tandem avec le DGS, et s'appuie sur une équipe de direction générale.
- On peut avoir comme équivalent du président directeur général, le CET qui travaillent étroitement avec un ou deux adjoints, et qui s'appuient sur une équipe de direction générale, elle-même dirigée par le directeur général des services
- D'autres variantes peuvent bien sûr exister, notamment selon le rôle donné au Directeur de Cabinet du Président.

Le système d'autorité fixe un cadre général et précis des relations de travail (en particulier il formalise la hiérarchie et l'organisation, il précise les délégations de pouvoir (Pour les collectivités territoriales, l'enjeu des délégations de signature est majeur car il précise les responsabilités et les pouvoirs délégués, ce qui est un indicateur fort de la confiance du Président dans ses délégataires), et des systèmes de contrôle et de suivi des performances.

Sur les buts de l'organisation et leur impact sur la relation et la confiance entre DGS et CET

- Les buts dans l'organisation : sont-ils rationnels ? Y a-t-il une logique d'organisation dans les collectivités territoriales que, dans l'esprit de la LOLF et du pilotage de la performance, ont détaillé les « missions, programmes et actions », en les dotant de moyens et de ressources, et en en contrôlant les résultats et la performance),
- Mintzberg s'interroge sur les buts multiples des organisations : les buts spécifiques communs et aussi des objectifs individuels, ces derniers dans le cadre du tandem CET-DGS ayant un impact considérable sur le mode de fonctionnement du binôme. Mintzberg note qu'ils ne sont pas faciles à cerner.

Sur les jeux stratégiques et l'instauration de rapport de force

- Quelles sont les « zones d'incertitude » qui donnent des atouts dans le rapport de force et sont sources de pouvoir : compétences distinctives, appartenance à des réseaux extérieurs (ils souligneront ici le rôle particulier du « marginal sécant », acteur se situant à la croisée de plusieurs réseaux parfois opposés, et disposant de ce fait d'atouts supérieurs aux autres pour se mouvoir dans l'organisation et faire avancer ses intérêts), accès à des informations et maîtrise des règles d'organisation), qui peuvent aider l'acteur à contraindre l'autre (en maîtrisant mieux les règles par exemple) ou de l'exclure (en ne donnant pas l'information par exemple). On peut ajouter deux autres sources de pouvoir : l'influence et la capacité de facilitation (de maîtriser la coopération, la médiation).
- Quels jeux ont-ils observé en étudiant les interactions fait apparaitre ainsi des jeux d'autonomie, jeux d'opacité/transparence, jeux de valorisation/dévalorisation, jeux d'évitement des responsabilités/d'autorisation, jeux du refus de changement technologique, jeux d'accusation réciproque, jeux de rétributions... ou l'on peut user de gratifications, de menaces, présenter une attitude méprisante ou de respect, du prestige.

1.6 La confiance sous l'angle des sciences de gestion et du management

Très fortement inspirées des apports de la philosophie, de l'économie, de la théorie des jeux, de la psychologie et de la sociologie (en particulier de la sociologie des organisations), les sciences de gestion concentrent leur champ d'étude sur celui des entreprises et des organisations. Ils reprennent aussi des concepts émis plus hauts en les densifiant et les étendant : comment se construit la confiance, quelle est sa dynamique, quels sont ses impacts managériaux (entre les acteurs et au-delà d'eux).

Pour les sciences de gestion, on retrouvera également des approches très variées, foisonnantes correspondant à des points d'observation très variés sur le phénomène de confiance. Bien sûr, cela dépendra de la focale des chercheurs et de l'objet de leurs recherches : entre autres le domaine de la finance et des marchés, les relations commerciales et les échanges économiques, les stratégies d'entreprise (avec entre autres les jeux concurrentiels, les coopérations, les alliances, les phénomènes de « coopération »), le marketing et la relation avec les clients ou les consommateurs et bien sûr les ressources humaines et le management.

Les approches de la confiance par les sciences de gestion contextualisent d'une part la confiance dans le cadre des entreprises et de la relation entre les collaborateurs de l'entreprise en s'interrogeant sur les caractéristiques « plus concrètes » de la confiance : quels types d'attentes de la part de celui qui va faire confiance (le « *trustor* ») et quels gages et preuves doit donner celui en qui la confiance a été portée (le « *trustee* »). En particulier, les sciences de gestion apportent des éclairages la relation entre le collaborateur et son supérieur hiérarchique sous l'angle de la confiance.

Nous reviendrons sur les caractéristiques de la confiance en revenant sur les risques encourus par les parties, sur leurs attentes ; puis nous aborderons différentes formes de confiance (à quel niveau la confiance peut-elle se situer ? Quels degrés d'intensité ?) Enfin nous aborderons la dynamique de la confiance (sa construction, son cycle de vie...).

1.6.1 Les caractéristiques de la confiance : de quels risques parle-t-on ?

1.6.1.1 Sources et composantes de la confiance

1.6.1.1.1 Confiance, défiance et méfiance : pourquoi faire confiance ?

Les Dictionnaires de l'Académie Française, du Petit-Robert et du Littré, définissent la défiance comme « le sentiment d'une personne qui doute, qui redoute, qui reste sur ses gardes et qui ne se confie qu'après examen et réflexion ». Il y a donc une notion de prudence, de doute, de crainte, de précaution dans la défiance, avant d'accorder sa confiance.

La méfiance, elle, est définie par les mêmes dictionnaires comme un sentiment de quelqu'un qui a une crainte habituelle d'être trompé, qui est constamment sur ses gardes. L'autre génère de l'insécurité, de la peur (McKnight & Chevarny, 2001). Pour autant la méfiance contient des ressorts identiques que la confiance, en cela qu'elles visent toutes les deux à réduire la complexité sociale. La confiance et la méfiance auraient les mêmes fonctionnalités (Allard et al., 2016), en simplifiant la réalité, la méfiance pouvant être « *l'attente positive d'une action désavantageuse* » (Luhmann, 2006). La littérature fait également mention de seuils entre chaque stade (de la familiarité, à la confiance puis à la méfiance), qui à chaque étape « remet à zéro les compteurs des tensions générées par l'incertitude, dont l'acteur est soulagé (Luhmann, 2006). La littérature montre aussi que le comportement de méfiance (comme celui de la confiance) a tendance à s'autoalimenter, par le principe de prophétie auto-réalisatrice (« *self-fulfilling prophecy* ») principe identifié par les psychologues selon lequel un individu prévoyant un événement positif ou négatif, agit et se comporte de telle manière que la prophétie se réalise (Luhmann, 2006). Ce principe de prophétie auto-réalisatrice est un biais courant dans le management et peut avoir des effets destructeurs ou positifs selon l'attitude et les croyances du manager (ses « *prior expectations* » envers son collaborateur), et affecter la confiance dans la relation, comme la confiance en soi de son collaborateur (Vecchio, 2008).

Pour Karsenty (2013), « le méfiant croit qu'il sera trompé, alors que le défiant craint de l'être », ce qui montre une gradation dans la relation à l'autre (très distante pour le méfiant). Si le confiant (i.e. le *trustor*), du fait de sa posture et de sa décision d'accorder

sa confiance, limite ses contrôles sur les informations transmises par le *trustee*, le défiant cherche à vérifier la crédibilité et la fiabilité, tandis que le méfiant a tendance à ne pas croire systématiquement, voire à penser qu'une autre version est vraie.

Ces trois comportements, ces trois sentiments, confiance, méfiance et défiance, permettent par les différentes postures de mieux cerner les besoins de confiance et de comprendre comment la confiance se construit et dans quelle dynamique est se déploie.

1.6.1.1.2 Besoins de confiance

Nous avons vu que l'incertitude et le risque liées caractérisaient la situation où les acteurs peuvent se faire confiance (ou pas). Les relations sociales, a fortiori au sein d'une organisation, peuvent être considérées majoritairement comme incertaines. Plus précisément donc, c'est plus le risque lié à l'incertitude plus que l'incertitude elle-même qui engendre le besoin de confiance (Karsenty, 2013).

Peut-on caractériser les risques qui nous amènent à faire confiance ? Les risques à l'origine du besoin de confiance sont de plusieurs natures. Ils peuvent être de natures très variables

La propension à faire confiance, la prédisposition à prendre le risque face à l'incertitude du comportement de l'autre était déjà discutée par les philosophes et les psychologues en particulier. Elle constitue avec la capacité à analyser la situation et les risques encourus, tout comme une des ressources de la confiance (Karsenty, 2013)

Le premier risque lorsque l'on est le *trustor* repose sur la prédictibilité du *trustee*, sur son comportement, sa personnalité. En effet, comment prédire le comportement (lui-même multi facettes de l'autre) ? Comment connaître ses motivations et ses intentions ? Quel est son intérêt à coopérer à agir « par délégation » ? De même, il y a les risques liés à l'accomplissement des missions confiées au *trustee*, soit liées aux compétences du *trustee* (à son savoir, son savoir-être et son savoir-faire), soit aux conditions d'exercices du travail donné et à sa capacité interagir avec d'autres. Il y a aussi un risque associé à l'esprit et à la manière avec lesquels le travail est accompli et le sens donné au travail (Karsenty, 2013)

Au-delà des risques « interpersonnels », il y a les risques situationnels : comment être assuré que toutes les conditions seront remplies pour que la mission soit bien conduite ?

Quels sont les aléas envisageables ? L'environnement est complexe, multifacettes... il s'agit de réduire cette complexité pour agir, la confiance intervient ici pour réduire la complexité (Luhmann, 2006).

1.6.1.1.3 Ressources de confiance

Face à ces risques, l'individu dispose de ressources de confiance que ce soit un trait de personnalité prédisposant à la confiance, des qualités analytiques et psychologiques pour évaluer les risques situationnels, enfin il peut avoir, selon les circonstances de ressources typiques pour une situation.

D'abord, comme nous l'avons vu dans la confiance vue par les philosophes, la confiance peut être un acte premier, résultant d'une prédisposition naturelle qui est une vraie ressource de confiance. C'est un trait de caractère spécifique et assez constant, qui fait que chacun, dans un état donné d'incertitude et de manque d'information attribue sa confiance de manière assez régulière (Rotter, 1971). Pour Möllering (2006), qui inscrit ses travaux dans la continuité des réflexions de Simmel (1908) et de Luhmann (2006), afin de faire confiance, faire cette prise de risque, on fait un « saut dans la foi » (« *Leap of faith* »).

La confiance, cette foi en l'autre est quasi religieuse pour Simmel. C'est la suspension de l'incertitude, à l'essence-même de la confiance et qui lui donne son sens. Il ne s'agit pas de reconnaître une rationalité mal ou partiellement renseignée (Giddens, 1990, 1999) mais véritablement d'un acte de foi, à l'image de la foi d'Abraham prêt à sacrifier Isaac selon la volonté de Dieu (Bible, Genèse 22 :1-19 – Édition de 1998).

La confiance nous exonèrerait ainsi de réaliser certaines investigations complémentaires, nous permettrait de faire le saut dans l'inconnu (le fameux « *Leap of faith* »), nous permettrait de nous abstraire de certaines contingences pour interagir et pour agir. Pour paraphraser Paul Valéry (dans « *Choses tues* », 1930) « *que de choses il faut ignorer pour agir* ».

Les compétences d'analyse de la situation et de besoins éventuels de ressources de confiance sont aussi un trait de caractère qui varie d'un individu à l'autre, selon les

capacités analytiques, le goût ou l'aversion au risque mais aussi des outils ou capacités que sa position dans l'organisation met à sa disposition.

Les caractéristiques ou types de ressources de confiance, qu'un acteur peut mettre en avant pour être considéré digne de confiance, font l'objet de publications (Mayer, Davis & Schoorman, 1995, Shockley-Zalabak, Ellis & Winograd, 2000) qui soulignent le côté multifactoriel de la confiance : une caractéristique ne suffit pas (Karsenty, 2013). Le nombre et le type de caractéristiques varient selon les auteurs. Shockley-Zalabak, Ellis & Winograd (2000) et Karsenty (2013), complétant Mayer, Davis et Schoorman (1995) mettent en avant :

- la compétence, à savoir les savoirs, savoir-faire, savoir-être et les moyens mis à la disposition du trustee selon son rôle dans l'organisation,
- la fiabilité, c'est-à-dire non seulement le respect des engagements ou promesses, mais aussi la présentation d'un profil cohérent sur la durée,
- la franchise ou l'honnêteté, à savoir la capacité à communiquer de manière transparente les informations qu'elles soient ou non à l'avantage du trustee, pour les auteurs la franchise et l'honnêteté, ajoutées à la fiabilité, se rapportent à l'intégrité du collaborateur,
- le souci de l'autre, ou la bienveillance qui est une garantie tacite que l'interlocuteur soucieux des intérêts de l'autre acteur, veillera à prendre les décisions les plus conformes au respect de cette responsabilité. Le souci de l'autre se traduit par une proximité, une empathie, une attitude « *problem-solving* » (orientée solution) lors de désaccords,
- l'identification à l'autre, ce qui arrive lors de partage de vision, de valeurs communes (professionnelles ou extra-professionnelles), d'approches identiques pour aborder les projets, les missions à exercer.

Ce que nous pouvons conclure ici c'est que la confiance est multifactorielle et il semble difficile d'imaginer que le trustee puisse maximiser ses scores pour l'ensemble des déterminants de la confiance, que cela soit sa capacité (ou ses compétences), sa fiabilité, sa bienveillance, son honnêteté (ou sa franchise) et son identification à l'autre. Il sera intéressant de voir si ces déterminants sont hiérarchisés, même qualitativement par les acteurs en présence.

1.6.1.2 Modélisation de la confiance

Currall & Epstein (2003) montrent les effets potentiellement vertueux, selon les intentions sincères des acteurs. Parallèlement, ils insistent sur le caractère foncièrement sincère requis de la part des acteurs : en analysant le cas Enron¹² dans lequel ils démontrent que la confiance simulée, autrement dit la confiance en laquelle il ne faut pas avoir confiance, peut avoir des effets désastreux et irréversibles.

Le schéma ci-dessous (établi d'après Currall & Epstein, 2003) montre la séquence allant des attentes des acteurs, leurs intentions, puis leur décision respective de manière à accorder confiance et s'en montrer digne, pour au final renforcer la confiance et les comportements associés.

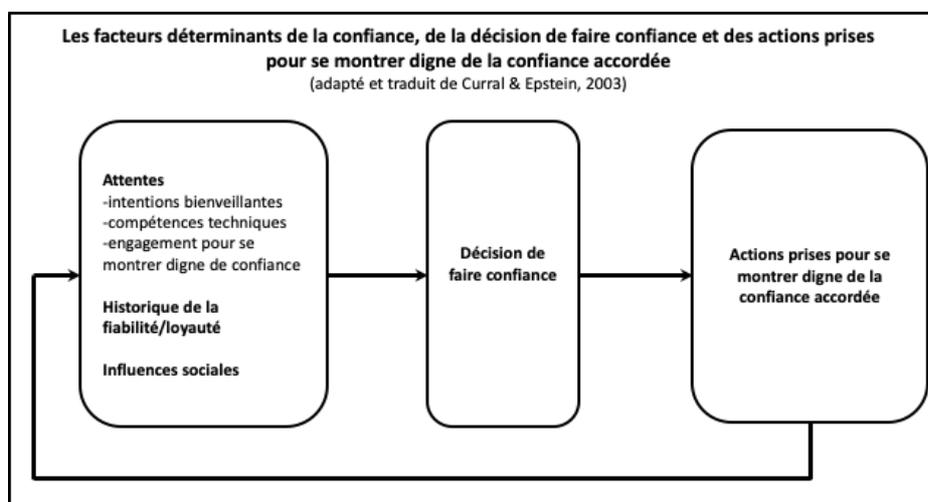


Figure 14: Les facteurs déterminants de la confiance (Currall & Inkpen, 2001)

Mayer, Davis et Schoorman (1995) ont aussi modélisé la confiance (voir figure suivante) entre celui qui accorde la confiance (le « *trustor* ») et celui à qui la confiance est accordée (le « *trustee* »). Il s'agit de souligner le caractère dynamique de la confiance (illustré par la boucle de rétroaction). Pour eux, la confiance est « la volonté d'une partie de l'échange ou de la relation de se rendre vulnérable aux actions de l'autre partie, en fondant son

¹² Enron, entreprise américaine du secteur de l'énergie, a été l'une des plus importantes par sa capitalisation boursière. Enron a fait spectaculairement faillite fin 2001, du fait d'opérations déficitaires de spéculation, maquillées en bénéfices grâce à des manipulations comptables (Arthur Andersen, sa compagnie d'audit, un des acteurs majeurs de l'Audit et de Contrôle des Comptes, qui jouait ici le rôle de tiers-garant de la confiance des actionnaires, fut d'ailleurs entraînée dans sa chute). Ce scandale est considéré comme un symbole des dérives du capitalisme américain.

attente sur le fait que l'autre va réaliser une action importante pour le « *trustor* » sans tenir compte de l'éventuelle capacité à contrôler ou piloter l'autre ». En cela la confiance n'est pas pour eux prendre un risque, mais la volonté de prendre un risque. Ils différencient la confiance de la coopération (qui n'implique pas nécessairement l'existence d'un risque pour l'une ou l'autre des parties), de la prévisibilité (on ne va pas faire confiance en une personne dont le comportement prévisible est négatif).

La propension à faire confiance impacte la probabilité que la confiance se fasse jour. Ce facteur est stable chez chaque personne, car lié à sa personnalité, son origine, son contexte social et son expérience, ainsi que la culture de la société et de l'organisation dans lesquelles il évolue.

Cette propension peut varier d'une personne à une autre, à l'instar de ce que Hofstede (1980, 1993, 2011) avait déjà relevé dans son « cadre d'analyse des cultures » (i.e. les mœurs, les rites religieux, les croyances, la position de la famille, le style d'habits, les traditions etc...) qui conditionne le comportement des individus au sein d'une société. Hofstede a établi initialement quatre puis progressivement six dimensions finalement pour modéliser ces différences culturelles :

1. L' « éloignement du pouvoir » (la distance hiérarchique forte ou faible),
2. L'attitude individualiste versus communautariste (collectiviste),
3. La masculinité versus la féminité,
4. Le contrôle fort ou faible de l'incertitude,
5. L'orientation court terme versus long terme,
6. La recherche du plaisir versus la modération.

Mayer, Davis et Schoorman (1995) identifient 3 caractéristiques majeures pour fonder la capacité à inspirer confiance (on retrouve ici de manière synthétique et moins développés les items développés par Shockley-Zalabak, Ellis & Winograd, (2000) :

- la capacité (qui rassemble un ensemble de talents, de compétences, d'expertises réelles, perçues ou présumées)
- la bienveillance (signifiant la volonté supposée d'agir avant tout pour le bien du trustor)
- l'intégrité (l'adhésion à un ensemble de principes validées et appréciées par le trustor)

Enfin ils soulignent l'étape de la prise de risque dans la relation : il s'agit ici du risque de s'engager dans une relation de confiance, sorte de feu vert pour se lancer.

La modélisation, illustrée ci-dessous reprend toutes les étapes de ce processus itératif et dynamique (Mayer, Davis & Schoorman, 1995).

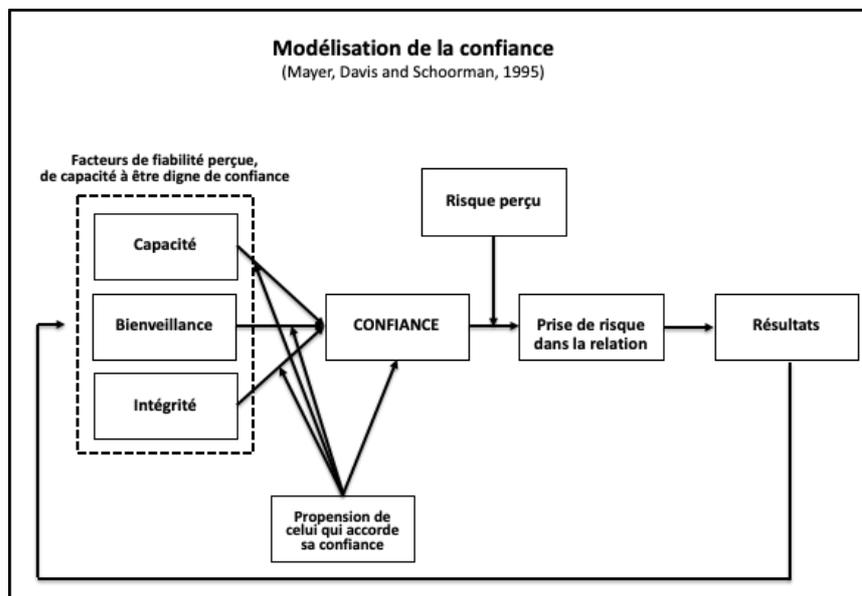


Figure 15: Modélisation de la confiance (Mayer et al., 1995)

En analysant ce modèle, on pourra questionner, comme les auteurs dans leur conclusion (Mayer et al., 1995), ce système qui peut sembler clos entre les deux acteurs *trustor* et *trustee*. La réalité, en particulier dans notre recherche, montre que ce système est poreux et laisse des jeux de forces extérieures agir sur l'ensemble des éléments d'appréciation de la relation. De même, la confiance est ici considérée à sens unique (du *trustor* vers le *trustee*), or la confiance du *trustee* vers le *trustor* existe en « parallèle inversé » et impacte le premier système.

1.6.1.3 La roue de la confiance

La confiance peut être aussi représentée comme une dynamique illustrée ici par une roue. Dans ce cadre d'analyse « la roue de la confiance », Möllering (2006) montre comment la confiance (dans le moyeu de la roue) est supportée par 3 vecteurs (la routine, les raisons et la réflexivité, elles-mêmes connectées entre elles et qui peuvent se compenser), la suspension, elle, est intégrée dans les rayons de la roue qui relient son moyeu. Les 3 vecteurs ou bases de la confiance, ne sont pas reliés directement à la confiance, cela passe

par la suspension. Möllering (2006) indique ici que sans la suspension, ces bases n'amènent pas la confiance. De même ces suspensions montrent l'effet *feedback*, de rétroaction. Pour lui, la « confiance est un processus continu de construction sur la raison (ou les raisons), la routine et la réflexivité, suspendant la vulnérabilité sociale irréductible et l'incertitude, comme si elles étaient résolues favorablement, et de maintenir ainsi un état d'espérance favorable envers les actions et intentions des autres. » (« *trust is an ongoing process of building on reason, routine and reflexivity, suspending irreducible social vulnerability and uncertainty as if they were favourably resolved, and maintaining thereby a state of favourable expectation towards the actions and intentions of more or less specific others* ») (Möllering, 2006). La définition de la suspension pour Möllering (2006) est moins mystique que celle de Simmel (1908), elle comprend une attitude de « comme-si », « de mise entre parenthèse temporaire », et de « volonté de croire ».

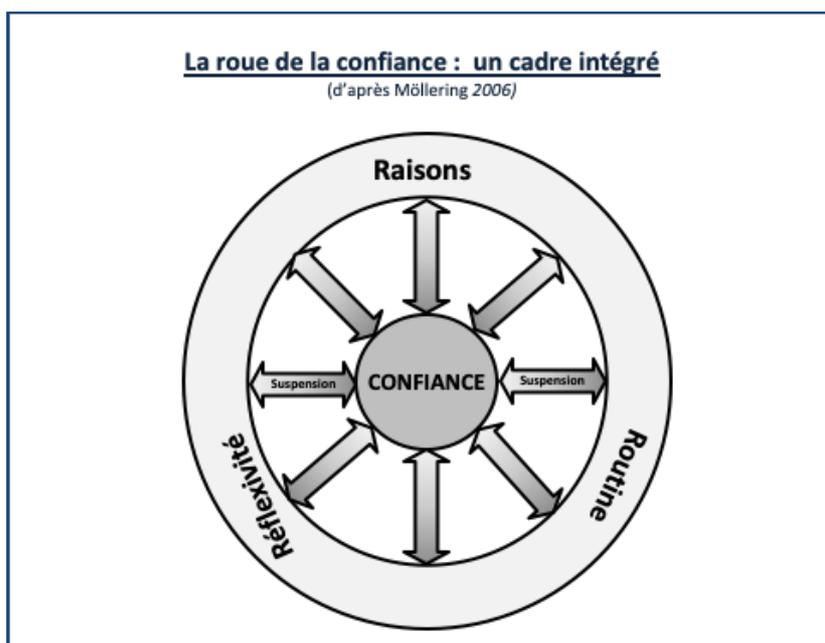


Figure 16: La roue de la confiance (d'après Möllering, 2006)

1.6.2 Les formes de la confiance

1.6.2.1 Les niveaux de confiance

1.6.2.1.1 Niveaux de confiance : où se situe la confiance ?

Zucker (1986) identifie 3 niveaux de confiance : la confiance interpersonnelle, la confiance inter organisationnelle et la confiance institutionnelle.

La confiance interpersonnelle (ou confiance *intuitu personae*)

Dans la littérature, c'est généralement à ce niveau que l'on situe la confiance, dans la lignée des sociologues (Luhmann, 2006 ; Giddens, 1990) : il s'agit de la confiance entre individus. Cette confiance facilite les coopérations et crée un climat positif et serein. C'est une ressource sociale, un « lubrifiant des relations sociales » (au-delà des échanges économiques).

La confiance interpersonnelle s'appuie sur les compétences des interlocuteurs (on parlera de « confiance de compétence », se basant sur les capacités individuelles) et sur leurs intentions réciproques de l'un envers l'autre (on parlera de « confiance intentionnelle » étant certain du respect des engagements.).

Pour beaucoup, la confiance interpersonnelle se construit essentiellement sur des bases cognitives et affectives (Lewis & Weigert, 1985 ; Rempel et al., 1985 ; Butler, 1991 ; McAllister, 1995 ; Jeffries et Reed, 2000). La confiance interpersonnelle s'appuie sur la réputation et la capacité, elles-mêmes construites avec l'expérience (qui alimente et renforce ou non la réputation et la confiance). Les auteurs s'accordent pour souligner l'importance des communications fréquentes, une certaine proximité. Elle favorise des gains économiques également avec des économies de coûts de transactions (Williamson, 1985) par un meilleur partage de l'information quantitativement et qualitativement, la création de valeur et l'incitation à déployer la coopération. La confiance interpersonnelle, dans le même esprit, se substitue aux mécanismes classiques de contrôle dans la coopération, améliorant la gouvernance, surtout qu'elle intègre également des dimensions institutionnelles (réputation, assurance dans des systèmes de régulations ou légaux...) (Mangematin, 1999).

La confiance cognitive est fondée sur la croyance en ce qui concerne la fiabilité, le sérieux, la crédibilité et la solidité professionnelles de la personne sur qui on peut compter, ainsi que sur l'historique de la relation. La confiance cognitive s'alimente des informations disponibles sur l'interlocuteur, qui donne de « bonnes raisons » de faire confiance (Campoy et Neveu, 2011). C'est aussi une confiance spécifique à un moment donné, dans des circonstances données qui peut être énoncée à la personne de confiance, pour lui

indiquer cette confiance, ce qui peut d'ailleurs avoir pour effet de renforcer la relation, puisque la personne est officiellement investie.

La confiance affective ou relationnelle fait état de la qualité des relations entre les acteurs, que ce soit des « liens émotionnels » (Lewis & Weigert, 1985) voire des investissements émotionnels. Une grande partie des premiers travaux sur la confiance relationnelle montre que l'appartenance des protagonistes à un même groupe, que ce soit une origine géographique, un réseau, un clan politique, une université facilite cette confiance relationnelle (Mangematin, 1999). Chaque partie croit que les sentiments sont réciproques. Elle est plus complexe à construire et requière un investissement important en temps passé avec l'interlocuteur, et une proximité également (Lewis et Weigert, 1985 ; Jeffries & Reed, 2000).

Cette confiance relationnelle peut être ambivalente : on peut avoir confiance dans les capacités, les compétences de son interlocuteur sans avoir confiance dans ses intentions (Karsenty, 2013).

Pour définir plus finement la confiance relationnelle (interpersonnelle) ou relationnelle, on peut aussi faire appel aux notions de confiance décidée et de confiance assurée, traductions des deux mots anglais signifiant confiance : « *trust* » et « *confidence* » (Ogien et Quéré, 2006).

Si la confiance assurée indique pour les acteurs un niveau de tranquillité, d'assurance, de climat positif et bénéfique (on n'envisage pas que les choses puissent aller mal), la confiance décidée, elle, fait appel à la notion de risque intégré dans la décision (on envisage que l'autre peut nuire volontairement ou non aux intérêts de celui qui accorde la confiance ; on décide donc de se rendre dépendant du comportement et de la performance de l'autre). Faire confiance est un acte décidé pour limiter les risques envisagés (Mayer, Davis & Schoorman, 1995).

La confiance inter organisationnelle

La confiance inter organisationnelle, c'est la confiance des membres d'un groupe ou d'une organisation donnée aux membres de l'organisation avec qui ils coopèrent (Zaheer,

McEvily & Perrone, 1998). Elle est donc plus large que la confiance interpersonnelle, puisque c'est l'ensemble du groupe ou de l'organisation qui est concerné. La décision d'accorder la confiance est collective, fondée sur des éléments « raisonnables » ou rationnels.

La confiance institutionnelle

Sorte d' « *autorité supérieure au sein de la société* » (Mangematin, 1999), la confiance institutionnelle (ou systémique) joue un rôle protecteur envers les personnes, les groupes ou les organisations. Elle fixe un cadre dans lequel l'ensemble des transactions se déploient (Williamson, 1993). C'est un attribut collectif « objectif », et « intersubjectif » car indépendant des individus ou organisations et du contexte (Zucker, 1986) qui se fonde sur une structure sociale formelle indépendamment d'une relation d'échange ou d'une expérience antérieure. « *Il ne s'agit pas uniquement de faire confiance à un individu ou à une organisation mais à un contexte dans lequel s'inscrit la relation* » (Brousseau, 2000). La confiance institutionnelle est une sorte de contrat social, où chaque partie accepte de fixer des règles du jeu qui peuvent restreindre la liberté, le pouvoir et l'autorité d'arbitrage revenant à une tierce partie, comme un ordre professionnel ou l'État par exemple (Thuderoz et Mangematin, 1999).

La confiance institutionnelle, elle-même peut se distinguer (Zucker, 1986) en confiance fondée sur un représentant de l'organisation ou celle spécifique à un intermédiaire. Dans le premier cas, le représentant de l'organisation émettra des signaux « rassurants » comme une marque, une norme de qualité, l'appartenance à une association ou un ordre professionnel, la détention d'une compétence ou d'un outil rare et apprécié. Dans le deuxième cas (celle spécifique à un intermédiaire), certains processus d'intermédiation ou d'assurance créent la confiance comme, par exemple, la possibilité d'être remboursé par une agence de voyage en cas d'incident, ce qui n'est pas certain pour des achats de voyages réalisés en direct.

1.6.2.2 La confiance, sous l'influence d'autres confiances

La confiance peut se définir comme la « *décision d'une partie de dépendre de l'autre partie, que les parties soient des individus, des groupes ou des firmes* ». C'est avec la présence

d'un risque certain, qu'une partie accorde sa confiance à l'autre : c'est une décision de déléguer l'action à un autre dont on dépend (Curren et Inkpen, 2002) Ainsi la confiance se base sur deux facteurs : la dépendance (« *reliance* ») et le risque, ce dernier est déterminant dans la décision d'accorder sa confiance (Rousseau et al, 1998 ; Curren & Inkpen, 2002).

La dépendance indique que les parties ont leurs destins liés et que cette dépendance se fonde sur l'attente positive, « confiante », que l'autre partie remplira son office (Rotter, 1980 ; Rousseau, 1998 ; Curren & Inkpen, 2002).

La notion de risque, ici, souligne le danger, la perte potentielle en cas violation de l'engagement, si l'autre partie trahit ou se montre défaillante (Mayer et al., 1995 ; Rousseau et al., 1998 ; Curren & Inkpen, 2002).

Dans le champ des organisations, que cette confiance soit interpersonnelle ou intra-groupe ou intra-organisationnelle, elle évolue avec le temps et selon les acteurs impliqués. Elle est encadrée (Granovetter, 1985) de manière dynamique (Curren & Inkpen, 2002). La confiance interpersonnelle est impactée par des confiances qui se situent à d'autres niveaux. Par exemple, la confiance d'un responsable du service financier envers un ingénieur du service technique, peut être conditionnée par la confiance entre les directeurs de ces deux services, voire par la confiance inter organisationnelle entre les deux directions (ou groupes). Par conséquent, pour saisir la confiance entre deux acteurs ou deux groupes il importe d'analyser la confiance qui se situe aux niveaux supérieur et inférieur également sur les strates de l'organisation, puisqu'il y a interdépendance de ces confiances (Curren & Inkpen, 2002). Le schéma ci-dessous illustre les scénarios complexes qui se présentent pour ceux qui analysent la confiance au sein des organisations, voire entre organisations.

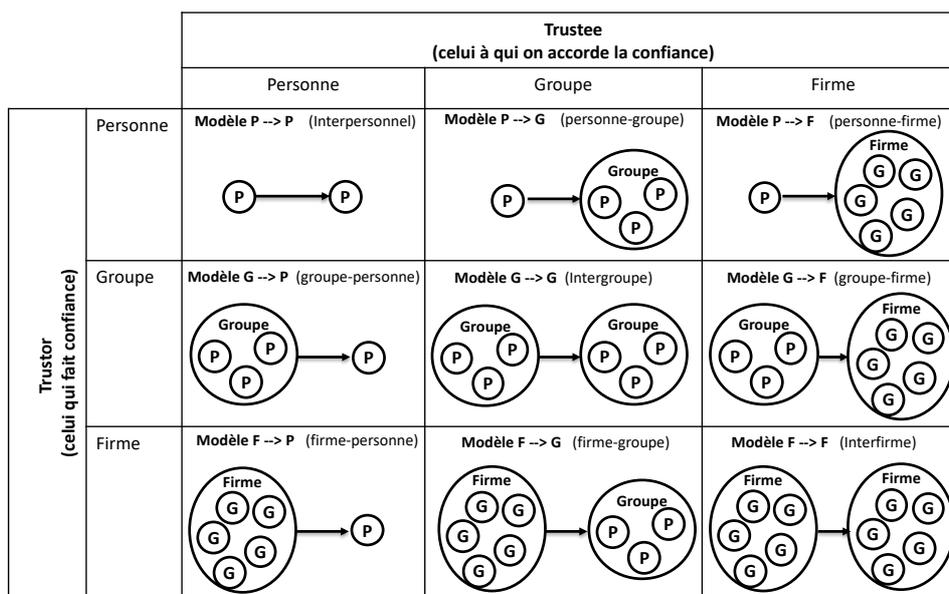


Figure 17: La confiance vue avec une perspective à plusieurs niveaux (d'après Curral & Inkpen, 2002)

1.6.3 Niveau d'intensité de la confiance

La confiance peut également se caractériser selon différents niveaux correspondants aux attentes, manières d'agir et intentions des protagonistes, que nous dénommons ici intensité (selon l'implication positive du *trustor*).

Le champ des recherches sur les relations affectives, amicales voire amoureuses, est le domaine de prédilection a priori pour observer l'exercice de la confiance puisque sortant du champ des comportements rationnels et calculateurs des protagonistes (Williamson, 1983). Si ce terrain d'observation semble a priori éloigné de notre recherche au sein des organisations publiques, il apporte pourtant des éclairages précieux sur les étapes de la construction de la confiance dans la relation (Holmes & Rempel, 1985 ; Boon & Holmes, 1991 mentionnés par Lewicki & Bunker, 1995).

La confiance suit une dynamique qui vise à réduire l'incertitude sur le comportement de l'autre (Holmes & Rempel, 1985).

Schématiquement, la confiance peut aller crescendo selon plusieurs stades, avec les caractéristiques et déterminants différents à chaque stade pour évoluer à l'autre, comme dans un processus de maturation :

-un stade d'idéalisation de l'autre : où les protagonistes sont littéralement submergés par des vagues d'affects positifs. A ce stade, l'amour et la confiance sont indissociables (dans une relation affective, on parlera d'amour romantique, « *romantic love* »), la confiance est une « traduction un peu naïve de l'espoir » (Holmes & Rempel, 1985 ; Lewicki & Bunker, 1995 citant Boon & Holmes, 1991). Les émotions positives neutralisent toute velléité de comportement rationnel et de doute sur la capacité de l'autre à trahir la confiance.

-un stade d'évaluation, où les parties ont eu le temps de s'observer, d'apprécier les imperfections de l'autre et où la relation et son devenir sont décidés. On sait plus à quoi s'attendre de l'autre. C'est à ce stade que la confiance « réelle » (Lewicki & Bunker, 1995) se construit.

-un stade d'accommodation ou d'ajustement, où les besoins respectifs sont débattus, discutés, où les attentes sont plus claires. C'est à ce stade que le « *leap of faith* » peut être vécu (Lewicki & Bunker, 1995 ; Möllering, 2006).

Plus spécifiquement dans le champ des relations professionnelles, ces étapes seront revisitées avec trois niveaux d'intensité identifiés (Shapiro et al., 1992) :

-la confiance fondée sur la dissuasion : on y vérifiera la solidité et la cohérence de l'autre partie dans sa capacité à respecter la confiance engagée, toute velléité d'écart étant potentiellement sanctionnée durement, allant jusqu'à la rupture de la relation.

-la confiance fondée sur la connaissance : à ce niveau la confiance, construite sur l'expérience de la relation, permet aux parties de prédire raisonnablement le comportement de l'autre. C'est bien le niveau supérieur d'informations sur l'autre qui va permettre d'accorder la confiance.

-la confiance fondée sur l'identification : à ce stade, il y a une réelle empathie entre les parties qui peuvent ressentir la position de l'autre, ses souhaits et intentions. La connexion est réelle sur le plan émotionnel.

Croisant l'approche de Holmes & Rempel, 1985, de Boon & Holmes, 1991 et de Shapiro et al. 1992, Lewicki & Bunker font émerger une classification classique dans la littérature sur la confiance.

1.6.3.1 *La confiance fondée sur le calcul (ou confiance fondée sur la dissuasion)*

A ce niveau, les relations entre les protagonistes font état d'un rapport de force déséquilibré : le *trustor* accorde sa confiance, en indiquant que si le *trustee* faillit ou se montre inconsistant, cela rompt la relation. Cette dissuasion joue un effet « sécurisant » : d'un côté le *trustor* indique le prix à payer pour viol de la règle, le *trustee* lui a intérêt à respecter la confiance accordée de peur de voir son échange rompu, sa réputation entachée et voire des pénalités exercées contre lui (pour reprendre la théorie des jeux, il faudrait que l'incitation à être déloyal rapporte plus que les pénalités encourues pour que le joueur « trahisse ») (Shapiro et al., 1992 ; Lewicki & Bunker, 1995). Compte tenu des conséquences potentiellement négatives et désagréables, il y a donc une incitation forte à respecter l'accord. Souvent les nouvelles relations commerciales ou de travail entre chef et subordonné démarrent à ce stade, qui sert de *round* d'essai, de séance d'observation. Dans la confiance fondée sur la dissuasion, on agit par peur de la « punition » (Campoy & Neveu, 2011). Par rapport au stade de confiance fondée sur la dissuasion Shapiro et al. (1992) ainsi que Lewicki & Bunker (1995) ajoutent une dimension « positive » d'une récompense (« *incentive* ») en cas de respect de la confiance accordée, d'où l'idée de « *calculus-based trust* » (i.e. confiance fondée sur le calcul). Le *trustee* est à même d'évaluer ce qu'il peut perdre ou gagner en respectant ou non l'accord.

La confiance fondée sur le calcul est fragile, elle progresse comme en grim pant une échelle : chaque échelon est franchi lentement et la prudence est de mise pour ne pas chuter (Lewicki & Bunker, 1995).

1.6.3.2 *La confiance fondée sur la connaissance de l'autre*

La confiance fondée sur la connaissance s'appuie sur la prédictibilité du comportement et des intentions d'une partie perçue par l'autre partie (Shapiro, 1992 ; Lewicki & Bunker, 1995 ; Rousseau et al., 1998). Le *trustor* est certain des intentions favorables du *trustee*, il dispose d'informations le confortant dans cet état d'esprit. On se situe un peu comme dans les recherches des théoriciens des jeux avec les jeux répétés, où les théoriciens de la communication avec la répétition (Axelrod, 1980, 1992 ; Watzlawick et al., 1972). La répétition des jeux ou des interactions permettent de connaître le comportement de l'autre et d'anticiper, de prédire sa capacité à respecter la confiance accordée.

La confiance s'appuie donc ici sur la qualité des informations, la connaissance de l'autre partie plutôt que sur la dissuasion. Le comportement de l'autre, devenu prévisible, peut rendre caduc l'encadrement contractuel contraignant de l'échange. Mieux on connaît l'autre, plus on peut prédire son comportement, diminuant aussi le niveau d'incertitude : la confiance développe ainsi un aspect rationnel. De même, dans un continuum historique d'interactions satisfaisantes démontrant la fiabilité, l'honnêteté, il y a peu de chance qu'un écart de conduite, intentionnel ou non, soit de nature à remettre en question la relation.

Le séquençage de renforcement se fait ici selon 3 étapes. : la collecte d'information renforce la prévisibilité de l'autre, le renforcement de la prévisibilité renforce la confiance, enfin, s'il y a confirmation que la confiance a bien été respectée dans les « résultats » (Mayer et al., 1995), l'effet *feedback* joue à plein renforçant la boucle dans un cercle vertueux ou un « *vortex vertueux* » (Ikonen, 2013).

Shapiro et al. (1992) identifient deux processus d'accélération de la confiance basée sur la connaissance : la communication régulière et le fait de courtiser l'autre partie. La communication permet des ajustements aux souhaits et attentes de l'autre partie. L'effet de cour est plus un comportement visant le renforcement de la relation : il s'agit non pas d'un comportement amoureux mais d'une capacité à observer l'autre, s'appuyer sur ses états émotionnels pour obtenir faveurs, information et au final renforcer la confiance (Shapiro et al., 1992 ; Lewicki & Bunker, 1995).

Ici, la construction de la confiance se crée petit à petit, « comme un jardinier fait pousser des plantes » en testant, expérimentant. Les écarts de conduite sont possibles mais doivent être ajustés rapidement (Lewicki & Bunker, 1995).

1.6.3.3 La confiance fondée sur l'identification à l'autre

La confiance fondée sur l'identification est le niveau le plus élevé de connexion, de qualité de relation, parce qu'émerge une dimension émotionnelle forte. Dans ce type de contexte, chaque partie comprend, apprécie (et anticipe) les intentions et désirs de l'autre partie, à tel point qu'elle peut agir efficacement en la remplaçant. La confiance fondée sur l'identification se renforce avec le partage de valeurs, la co-construction ou la réussite de projets communs, mais également avec la proximité géographique des bureaux (Shapiro

et al. 1992). La confiance basée sur l'identification peut voir l'émergence de comportements fusionnels : on pense comme l'autre, on apprécie les mêmes choses que l'autre, comme en harmonie parfaite (Lewicki & Bunker, 1995).

Non seulement les trois formes de confiance sont définies, mais elles sont reliées de manière séquentielle. Pour passer au niveau « supérieur », il faut que les conditions de l'étape soient remplies. Le schéma de Lewicki & Bunker (1995) ci-dessous indique les progressions possibles de la nature de la confiance du calcul, à la connaissance puis à l'identification. La confiance peut très bien pour certaines relations rester confinée à un niveau donné, à un niveau simplement « professionnel » (« *business* »). Les points J1 et J2 sont les points de jonction, de passage d'un niveau de confiance à un autre, ce qui requière une fois franchi de changer de perspective pour continuer à évoluer, la confiance à un niveau « supérieur » se bâtissant sur de nouveaux ressorts.

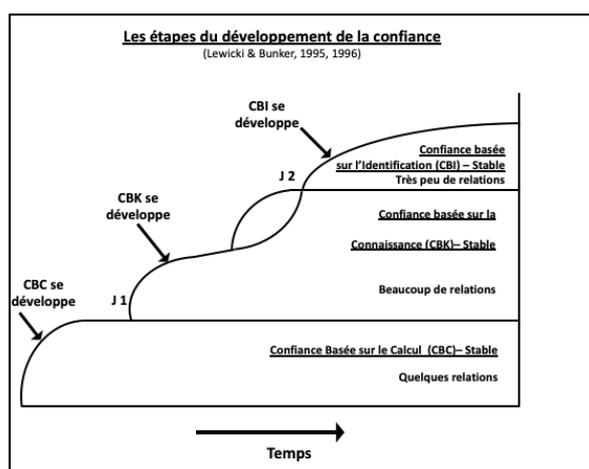


Figure 18: Les étapes du développement de la confiance (Lewicki & Bunker, 1995, 1996)

1.6.4 Dynamique et évolution de la confiance

1.6.4.1 Cycle de vie de la confiance

Le concept de management du cycle de vie -à l'image du développement des êtres vivants- a été initialement développé pour le management marketing et en particulier celui des produits et des services pour en illustrer leur existence (Dean, 1950 ; Levitt, 1965 ; Kotler, 1965). Le cycle de vie standard du produit représente sous forme d'une courbe en S (Levitt, 1965), les étapes principales de la vie d'un produit ou d'un service, de sa création, son lancement, jusqu'à son retrait du marché.

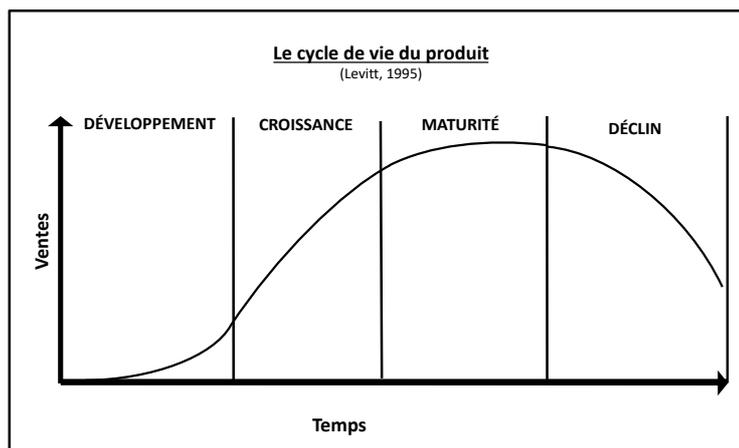


Figure 19: Le cycle de vie du produit (Levitt, 1995)

L'intérêt de ces démarches de management est d'analyser les différentes phases d'un produit ou d'un service, de voir correspondre à chaque étape les questions stratégiques qui se posent aux managers afin qu'ils fassent des choix de gestion les plus judicieux pour lancer et accélérer le développement, pour entretenir la croissance, réamorcer en phase de maturité des relancements, injecter créativité et innovations, déterminer les politiques de prix et communication auprès des clients, éventuellement envisager les stratégies de retrait du produit. Par analogie, le développement de la confiance peut s'inscrire dans un cycle de vie, c'est-à-dire dans une dynamique de développement, mais aussi avec un risque de fluctuation voire de déclin, on pourra alors parler de mutation de la confiance en méfiance voire en défiance (Curral & Epstein, 2003), voir schéma ci-dessous.

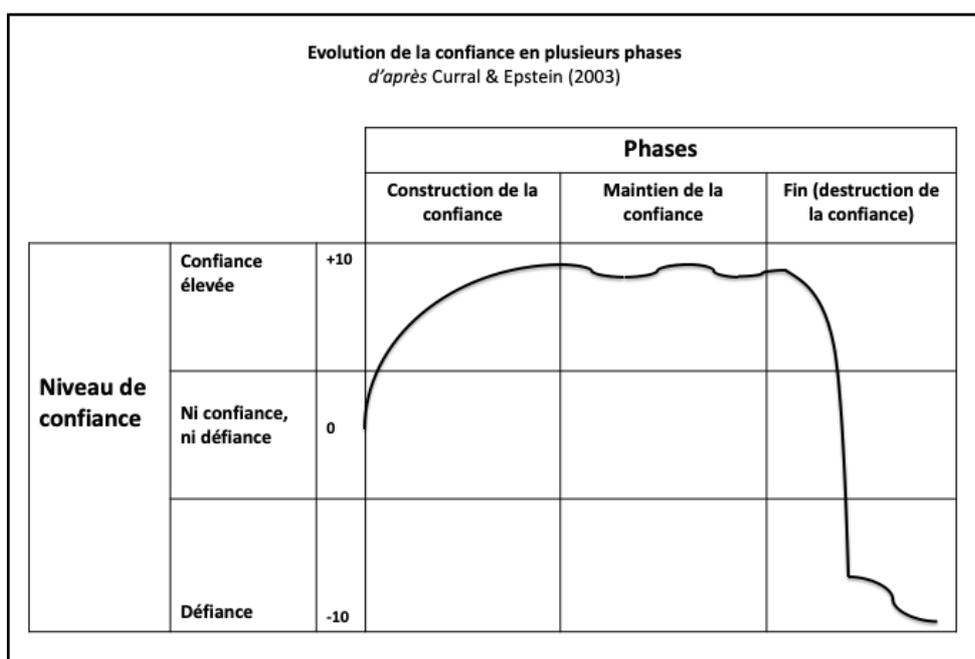


Figure 20: Évolution de la confiance en plusieurs phases (d'après Curral & Epstein, 2003)

Dans les phases identifiées par Curral & Epstein (2003), que ce soit pour la confiance interpersonnelle, la confiance inter-groupes ou la confiance inter-organisations, on peut observer :

- la phase de développement de la confiance, démarrant au point zéro où ni confiance ni méfiance existent puisque les protagonistes ne disposent d'aucune information sur la propension à être digne de confiance de l'autre partie (Curral & Epstein, 2003),

- la phase de construction et de développement de la confiance qui est lente parce que les parties sont méfiantes, voire ont des réticences pour faire confiance. A ce stade règnent encore beaucoup d'incertitude et de risque. Le schéma de développement de la confiance est progressif, selon les observations de la capacité de l'autre partie à respecter ses engagements. Avec le temps, le niveau de confiance arrive « à maturité », à un niveau qu'il faut stabiliser : c'est une phase plus délicate que l'on ne croit (Curral & Inkpen, 2006 ; Curral & Epstein, 2003), le maintien de la confiance demande autant d'efforts, pour rétablir la confiance après des épisodes de violation ou de comportement individualiste (de « *free rider* »), car le risque est réel de voir la confiance entrer dans une phase de destruction,

- la phase de destruction apparaît lors de « violation » insupportable de la confiance. Le retour, ne serait-ce qu'à un niveau zéro de la confiance, voire un « retour en grâce », peut demander des efforts « herculéens » (Curral & Inkpen, 2006 ; Curral & Epstein, 2003).

Dans les phases de construction de la confiance, afin de se montrer digne de confiance, on doit pouvoir démontrer sa bienveillance, ses capacités (ou de compétences techniques) et son engagement (soit les critères précités), tout comme un suivi de ses antécédents, i.e. un « *track record* ». Ce « *track record* » est fondamental comme preuve des progrès incrémentaux sincères engagés pour gagner la confiance (Curral & Epstein, 2003). Ici la sincérité pour établir le « *track record* » est aussi un autre facteur de confiance, les scandales financiers et les bulles spéculatives en bourse, montrent le risque de duperie et de transmission d'informations fallacieuses aux *trustors*. Les fraudeurs jouent également sur un autre ressort psychologique : la dissonance cognitive qui fait que le *trustor* a une tendance à minimiser les informations négatives (par exemple une trahison du *trustee*), pour rester en cohérence avec la décision qu'il a prise au préalable de lui faire confiance (Curral & Epstein, 2003).

Le déclin de la confiance, comme dans la représentation de la courbe de cycle de vie du produit, peut prendre la forme symétrique de la courbe de croissance ou du développement de la confiance. Ce déclin peut être radical (en particulier en cas de violation sévère de la confiance), mais peut aussi être plus graduel, comme une érosion lente. Le schéma suivant présente les étapes et scénarios de dynamiques de violation de la confiance, tels qu'identifiés par Lewicki & Bunker (1996).

Dès que le *trustor* perçoit la violation de la confiance, cela crée chez lui de l'instabilité et de l'agacement qui peut réagir au niveau cognitif (en évaluant la situation, le niveau et la nature des responsabilités, ainsi que les conséquences) et au niveau émotionnel (souvent avec des sentiments de colère, d'anxiété, de peur, de frustration etc... qui l'amènent à réévaluer ses sentiments envers le *trustee*) (Lewicki & Bunker, 1996).

Si la violation de la confiance une fois observée, est estimée par le *trustor* comme généralisable dans les futures actions du *trustee*, la confiance peut se muer en méfiance (Luhmann, 2006). Le *trustee* peut avoir plusieurs types de réaction envers le *trustor* en reconnaissant ses torts (ou pas), en battant sa coulpe (ou pas), en se défaussant de sa responsabilité, ce qui peut mener à 3 grands types de résultats allant de la restauration de la relation, la reconfiguration (en général « à la baisse », même temporairement) de la relation, voire à la rupture.

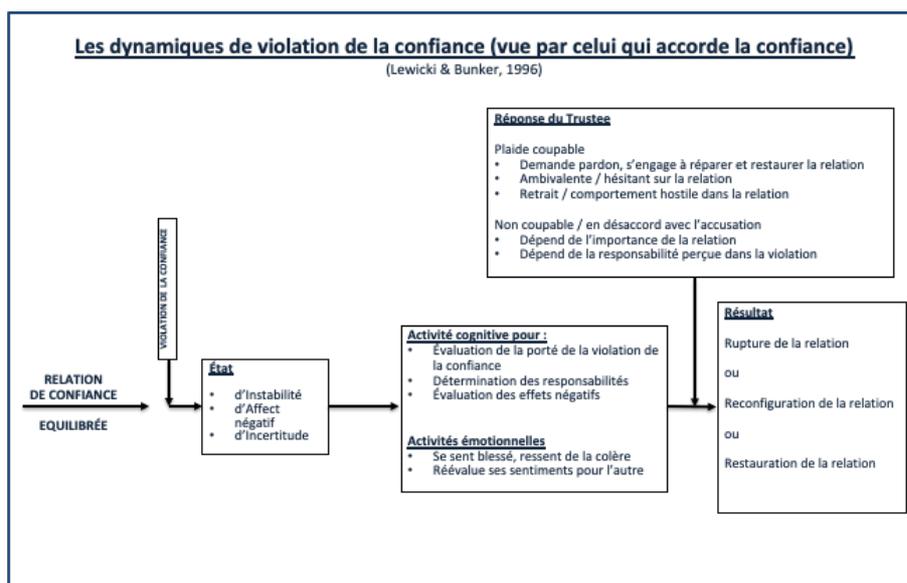


Figure 21: Les dynamiques de la violation de la confiance (vue par celui qui l'accorde) (Lewicki & Bunker, 1996)

Les violations de la confiance n'entraînent pas les mêmes risques ou conséquences selon le stade de développement de la confiance, parce que les attentes et les niveaux d'investissement émotionnels ne sont pas les mêmes.

Si la raison de la défaillance est contextuelle, l'argumentation peut être technique et basée sur les compétences (qui a défailli) et sur la fiabilité et la loyauté qui n'ont pas été en jeu. L'importance ici pour permettre un rebond de la relation sera sur la qualité des informations échangées.

Plus on évolue vers la confiance basée sur l'identification, plus la trahison intentionnelle est porteuse de risque de rupture ou de dégradation profonde de la relation. Le schéma ci-dessous (conçu à partir de Lewicki & Bunker, 1996) montre les risques encourus en cas de violation selon que la confiance est basée sur le calcul, sur la connaissance ou sur l'identification.

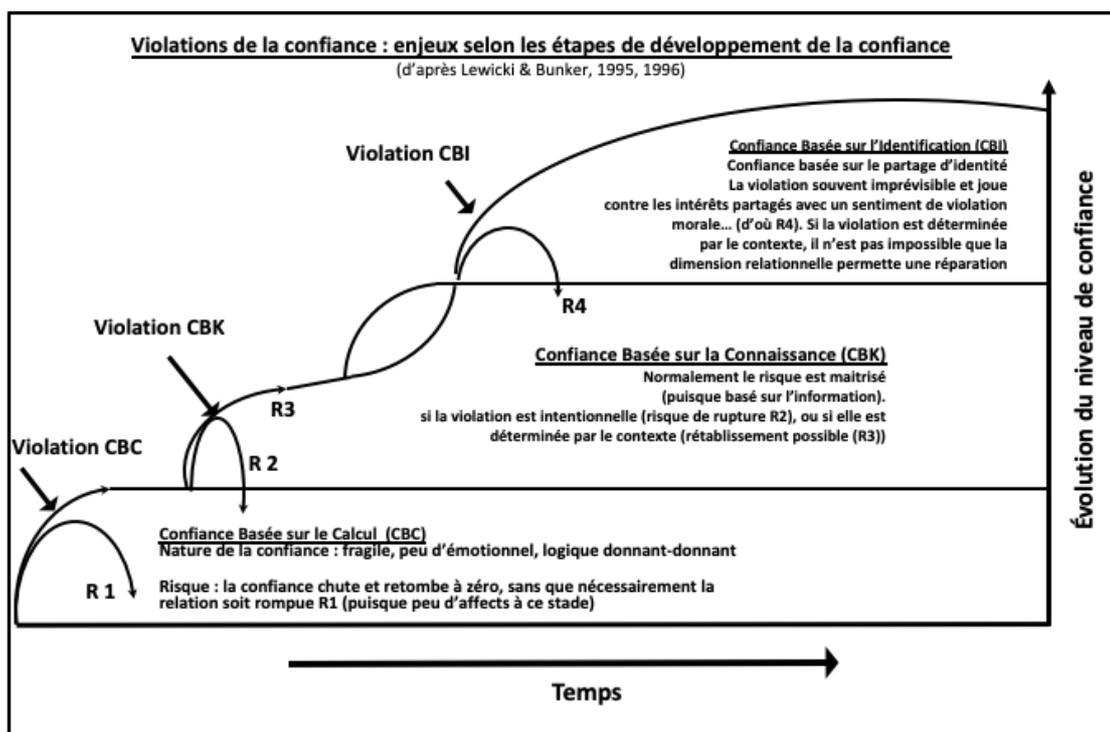


Figure 22: Violation de la confiance : enjeux selon les étapes du développement de la confiance (à partir de Lewicki & Bunker, 1996)

1.6.4.2 La perspective démultipliée de l'évolution de la confiance avec l'analyse de co-évolution

Un autre aspect de la dynamique de la construction de confiance est son évolution, sa co-évolution à travers les différents niveaux de confiances identifiés par Curral & Inkpen (2002). La coévolution permet d'envisager l'évolution des différentes strates parfois imbriquées, qui peuvent être imbriquées, interdépendantes. Ces évolutions peuvent être observées « à chaque niveau » mais aussi en regard des évolutions des autres parties. Ces différentes strates qui vont des individus aux groupes aux divisions à la totalité de l'organisation sont représentées dans le schéma de Curral & Inkpen (2002) illustrant les différents niveaux de la confiance.

Les liens et interactions entre les confiances interpersonnelles, intergroupes, intra-organisation, mais également avec des acteurs extérieurs (individus, groupes et organisations) affectent les différentes confiances établies à ces niveaux. D'où l'idée de co-évolution de la confiance émise par Curral & Inkpen (2006) et schématisée ci-dessous, les flèches dans les 2 sens indiquant les jeux réciproques des confiances d'un niveau à l'autre :

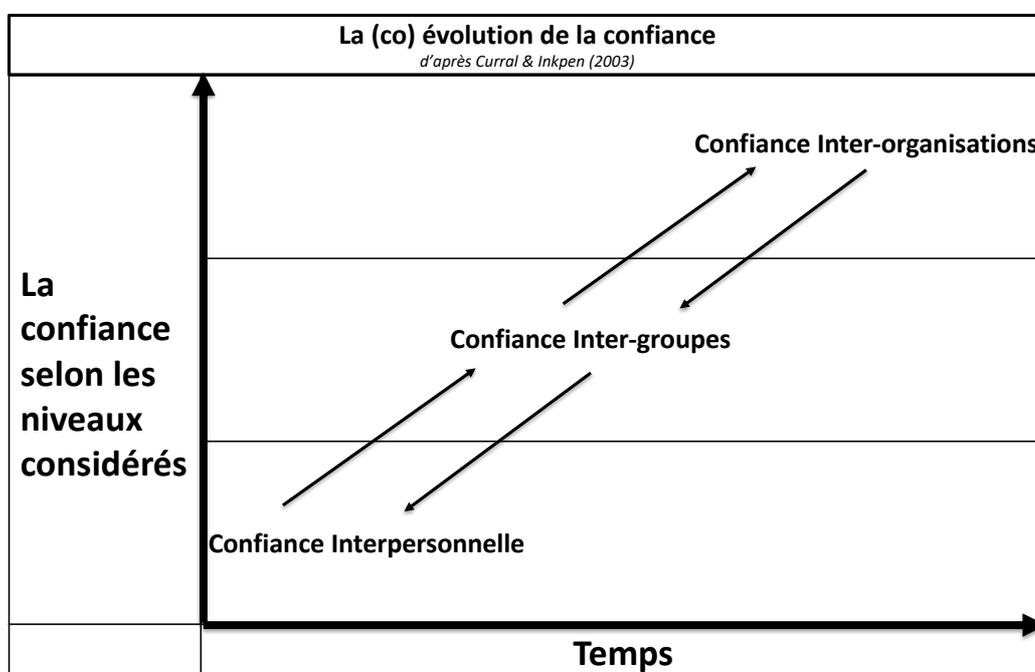


Figure 23 : La (co) évolution de la confiance (d'après Curral & Inkpen, 2003)

1.6.4.3 *Le cadre de confiance : expliciter pour sécuriser*

Plusieurs types d'engagements peuvent rassurer les acteurs avant de faire confiance, en réduisant le risque perçu. Classiquement dans les organisations, l'explicitation des objectifs, des missions, des fonctions, des feuilles de route, en plus des règles/modalités de travail, ainsi que les valeurs partagées à respecter encadrent la relation et donne plus de sécurité au *trustor* comme au *trustee*. A l'instar du contrat psychologique (Rousseau et al., 2014) qui gagne à être plus explicite (en particulier sur les attentes et les promesses) pour donner une trajectoire plus limpide aux acteurs, la confiance explicitée offre aussi un cadre sécurisant et renforçant la confiance mutuelle et la collaboration (Karsenty, 2013).

Cette nécessité d'explicitation peut cependant varier selon le niveau de confiance initial. Elle peut être même contreproductive et vecteur de lourdeur voire de défiance (une personne qui donne sa parole peut se sentir offusquée, « coincée » voire remise en question si on lui demande d'écrire son engagement).

Nous verrons dans le cadre de notre recherche si ce niveau d'explicitation est fort. Cette explicitation demande un travail assez « lourd » (tant sur le contrat, les objectifs, les primes et « *incentives* », l'évaluation individuelle etc...). Karsenty (2013) faisant remarquer que « *les facteurs circonstanciels comme, par exemple, le niveau de charge de travail, la pression temporelle, la distance physique entre les acteurs impliqués dans une collaboration qui, lorsqu'ils sont élevés, tendent à réduire l'effort d'explicitation* ». Le *trustee* comme le *trustor*, même dans une relation de travail étroite, peuvent aussi vouloir conserver une zone d'incertitude, un flou, autant de marge de manœuvre supplémentaire, rester quelque part imprévisible pour asseoir son pouvoir (Crozier & Friedberg, 1977).

1.6.4.4 *Confiance, fiabilité et contrôle*

Si l'explicitation des attentes peut réduire l'incertitude et apporter de la sérénité pour accorder la confiance, la mise en place de contrôle peut être de la même nature (Karsenty, 2013). Ce contrôle participe de l'information fondant la confiance basée sur l'information. Si les outils de pilotage et de contrôle de la confiance sont acceptés par les parties, ils ne sont pas de nature à entamer la relation de confiance (Karsenty, 2013). En revanche le

contrôle inopiné peut être vécu par le *trustee* comme une remise en doute de sa bonne foi et de son engagement. De même, la mise en place de systèmes de contrôle (par exemple les collectivités territoriales en ont été très friandes depuis 25 ans) peut alourdir les processus et les relations. « *Trop de contrôle tue la confiance* » (Karpic, 1996¹³, cité par Karsenty, 2013).

Au-delà du simple contrôle, la confiance nécessite un pilotage, en particulier sur sa composante de fiabilité (d'Arcimoles, 2011). A l'instar des stratégies de pilotage de la qualité, au niveau organisationnel, afin de limiter le risque de défaillances, ce pilotage fait apparaître des normes, des standards, des garde-fous (d'Arcimoles, 2011). Ces normes partagées appellent des comportements de coopération, réguliers, honnêtes (ce qui les rend moins incertains et plus prévisibles) qui font émerger la confiance (Fukuyama, 1995). La difficulté est bien sûr le pilotage du facteur humain entre contrôle, contrainte (de mouvement, de liberté selon les principes de l'organisation scientifique du travail), initiative et motivation des hommes. Cet équilibre est particulièrement difficile à trouver dans les organisations à haut risque (comme par exemple dans les centrales nucléaires) ou à fort niveau de complexité (par leur structure, les champs géographiques des opérations ou la diversification de leurs activités).

Le double intérêt de l'approche de Ericksen & Dyer (2004)¹⁴ présenté dans le schéma ci-dessous, est notamment d'intégrer dans la gestion stratégique des ressources humaines la fiabilité comme une ressource (et non pas un score, un résultat, une méthode ou un processus). Cela lui donne toute sa valeur : il s'agit de mobiliser les ressources humaines de manière quasi obsessionnelle sur la fiabilité, en promouvant les enjeux clairement, en diffusant les responsabilités (chacun sait ce qu'il a à faire), en développant les compétences et en sécurisant les hommes et femmes sur le plan psychologique. De même

¹³ Karpik, L., « *Dispositifs de confiance et engagements crédibles* ». *Sociologie du travail*, 4, 527-550, cité par Karsenty, 2013

¹⁴ Ericksen & Dyer L., « *Toward a strategic human resource management model of high reliability organization performance* », Cornell University, CAHRS WP04-02, March 2004 (cité par d'Arcimoles, 2011)

allier les comportements et les principes. Le comportement de haute fiabilité qui doit en découler mêle vigilance, aisance, adaptabilité et capacité de se renouveler (régénérescence). Ainsi l'organisation est plus à même de se protéger contre les situations de risques et d'assurer un niveau de service de haute fiabilité (supérieur ou égal aux attentes des usagers ou clients), ce qui au final alimentent les valeurs de l'organisation (dans tous les sens du terme : économique et psychologique) (d'Arcimoles, 2011). On voit ici les deux chaînes de renforcement : celle de la gestion stratégique des ressources humaines vers les valeurs, celle entre la confiance et le comportement de haute fiabilité.

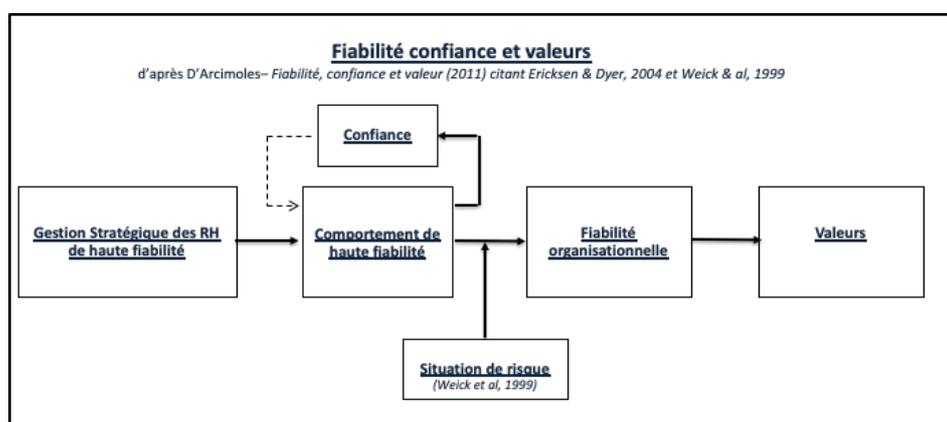


Figure 24: Fiabilité, confiance et valeurs (d'Arcimoles, 2001)

1.6.4.5 La confiance vue par le trustee

La littérature montre que la coopération, en particulier dans les relations de travail est fondamentale dans le succès des organisations et que le préalable à ce climat de coopération est le sentiment de confiance qui fonde donc la coopération. L'évolution des organisations vers plus de complexité rend encore plus nécessaire de renforcer le climat de confiance (Ikonen, 2013).

La confiance se joue dans les deux sens de la relation. La confiance accordée par le *trustor* (que la littérature désigne souvent comme le « leader ») joue un effet *feedback* vertueux, venant du *trustee* (que la littérature désigne comme « follower » soit « suiveur », terme que nous substituerons volontiers par « collaborateur » pour contenir la dimension « passive » que contient le terme « suiveur ») pour se renforcer elle-même, et réciproquement. Les attentes ne sont pas les mêmes, même si elles se nourrissent mutuellement. La dialectique entre le *trustor* et le *trustee* a amené les chercheurs à se

pencher sur la confiance « espérée en retour » du *trustee*, celui en qui la confiance a été accordée. Cette confiance est-elle de même nature ? Connaît-elle les mêmes développements et tribulations ? Ainsi, les déterminants de la confiance vus par le *trustee* (synthétisés par Mishra, 1996, ainsi que par Campoy et Neveu, 2011), sont du ressort de la confiance relationnelle (ou affective) et de la confiance rationnelle (ou calculée) et se déclinent selon les critères suivants que le *trustee* combine (Mishra, 1996) :

- la compétence : les collaborateurs (« *followers* ») suivent les « *leaders* » pour leurs prises de décision basées sur la compétence, c'est-à-dire leur maîtrise des sujets techniques. L'autorité technique du leader est indispensable pour que ses équipes aient confiance en lui et puissent s'engager pleinement, c'est un des points qui fait la différence (Mishra, 1996),

- l'ouverture (désignant la franchise et l'honnêteté), en particulier pour dire la vérité et tenir ses promesses, cela intégrerait aussi les questions autour de la communication. Cela a un lien avec la crédibilité du dirigeant. L'ouverture est un vecteur du management du changement et de l'innovation (Mishra, 1996),

- la capacité à déléguer du pouvoir de décision (soit le partage et aussi la possibilité à faire se développer le collaborateur, dans une perspective d'« empowerment », soit d'autonomisation et de responsabilisation),

- le soutien (en anglais « *concern* ») qui intègre écoute et considération, la prise en charge aussi des besoins des collaborateurs,

- la justice ou l'équité (« *fairness* »), qui peut intégrer deux dimensions : la justice procédurale (la perception des processus de prise de décision) et la justice distributive (liée à la perception du salarier des procédures d'allocation de ressources ou de récompenses) (Campoy et Neveu, 2011).

1.6.4.6 Conséquence de la confiance accordée par le leader au collaborateur

La confiance entre « *leader* » et « *follower* » intègre une asymétrie de fonction, de dépendance, de pouvoir au sein de l'organisation. Pour Campoy et Neveu (2005, 2011), la confiance du collaborateur (*trustee*) se situe à deux niveaux : envers son *leader* (supérieur hiérarchique) et envers la direction de l'organisation (prise dans son ensemble, comme un « groupe » cf. Curral & Inkpen, 2002), les deux étant interdépendantes en co-évolution

(Curral & Inkpen, 2002). Ce sont deux relations « hiérarchiques » différentes mais interdépendantes.

Ces points sont importants car les recherches montrent (Campoy et Neveu, 2011) qu'il y a un lien entre la satisfaction au travail et la confiance envers son supérieur hiérarchique. La satisfaction au travail se définit ici comme un « *état émotionnel positif ou plaisant résultant de l'évaluation faite par une personne de son travail ou de ses expériences de travail* » (Locke, « *the Nature and Causes of Job Satisfaction* », in « *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* », 1976, cité par Campoy et Neveu, 2011).

1.6.4.6.1 Effet sur l'implication pour l'organisation

Les conséquences de la confiance du *leader* perçue par le collaborateur sont fortes sur son implication dans et pour l'organisation tant du côté positif que du côté négatif (Campoy et Neveu, 2011 ; Neveu, 2018).

Du côté positif, lorsque la confiance est fondée, l'implication pour l'organisation croît. Le collaborateur développe une attitude positive, à la fois émotionnelle et rationnelle (ou raisonnée), envers son employeur (Campoy et Neveu, 2011). Cela montre que la dynamique de la relation est une préoccupation centrale pour l'employeur comme pour le collaborateur (Neveu, 2018).

Dans le cas contraire, le collaborateur peut ressentir de la frustration, de la déception voire de l'aigreur, de l'animosité. De son côté l'employeur peut observer du retrait, du désengagement de la part de son collaborateur, voire l'envie de faire grève ou de quitter l'entreprise (Dirks & Ferrin, 2002 ; Neveu, 2018).

1.6.4.6.2 Effet sur la « citoyenneté » envers l'organisation

La littérature fait également état d'une corrélation entre la confiance accordée par le supérieur, et l'engagement spontané, un comportement spontané (non attendus ou prescrits) envers l'organisation, que l'on peut désigner comme « citoyenneté », un phénomène social considérable qui assure la cohésion du groupe (Katz & Kahn, 1966). La confiance génère un supplément d'âme ou plutôt un supplément de rôle de la part des collaborateurs (Campoy et Neveu, 2011).

Le tableau (Campoy & Neveu, 2011) ci-dessous montre clairement la chaîne de confiance organisationnelle qui relie les antécédents (ou déterminants de la confiance démontrée par le supérieur hiérarchique), le type de confiance généré et les conséquences sur la performance au travail.

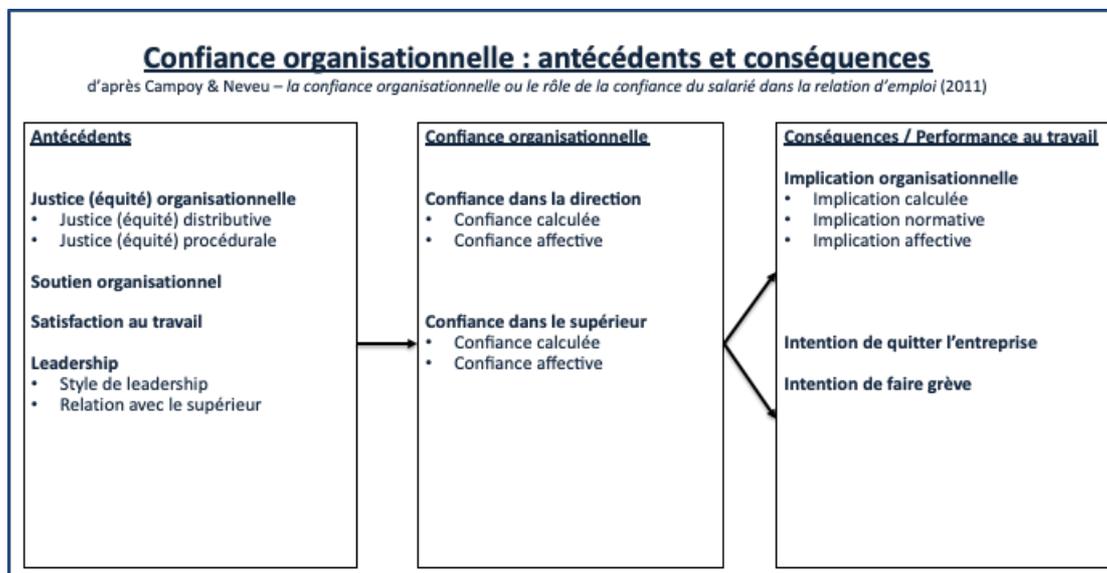


Figure 25: Confiance organisationnelle : antécédents et conséquences (d'après Campoy & Neveu, 2011)

1.6.5 Leadership et l'impact sur la confiance

Les avantages de la confiance pour une organisation sont de plusieurs ordres ou niveaux. La confiance est « un ciment social » (Ikonen, 2013). Elle renforce les liens dans la communauté et permet d'optimiser les talents, les savoir-faire, les compétences dans une organisation, renforçant les motivations et comportements des équipes et en retour l'envie de coopérer. (Dirks & Ferrin, 2002). La confiance est un lubrifiant (Arrow, 1976), elle fluidifie les relations au sein de l'organisation, en favorisant la communication, le partage, c'est un lubrifiant des relations sociales (Arrow, 1976 ; Ikonen, 2013). La confiance est aussi un capital intellectuel intangible et une ressource (Savolainen, 2011, cité par Ikonen, 2013¹⁵).

¹⁵Savolainen T., «Inter-personal trust development between actors within organizations: From linearity to multiplicity ». Joensuu, Paper presented at the 1st Seminal of the Nordic Research Network on Trust within and between organizations University of Eastern Finland, May 24-25, 2011. cité par Ikonen M. (2013)

Nous avons vu que la confiance était étudiée comme un trait de caractère et une manière de se comporter d'un individu, d'un groupe ou d'une organisation, montrant sa propension à accorder sa confiance ou à se montrer digne de la confiance accordée. La propension du *trustor* à accorder sa confiance est aussi appelée confiance « de disposition ». Cette confiance de disposition est au cœur de la confiance interpersonnelle et dépend des contextes et situations que rencontrent les acteurs de la dyade de la relation. Elle est donc au cœur de la relation entre le *leader* et son collaborateur (Rotter, 1967 ; McKnight & Chervany, 2001 ; Ikonen, 2013). La confiance de disposition, comme la confiance en général, n'est pas statique mais évolue avec le temps et les circonstances. Tout comme il existe des effets de rétroaction entre la confiance cognitive et la confiance relationnelle ou émotionnelle, la dernière ayant besoin de la première pour se déployer (McAllister, 1995).

La question du *leadership* est aussi vieille que le monde (Bass, 1990). Le *leadership* peut être défini de multiples façons selon la perspective prises pour analyser les organisations et leurs dirigeants, la littérature pour l'étudier est particulièrement prolixe, tant le sujet passionne non seulement le monde des organisations mais aussi les sociétés, les pays.

Le *leader* peut être défini comme « la personne disposant d'une autorité formelle de manager et se montrant capable d'influencer autrui et de mobiliser une collectivité (groupe, équipe, entreprise) » (Robbins, DeCenzo & Gabilliet, 2008). La littérature souligne aussi la différence entre le manager et le *leader*, sur les enjeux de pouvoir et d'influence (Zaleznik, 1977, 1989 ; Mintzberg, 2006, 2014).

La question du *leadership* est étudié de manière intensive par les chercheurs, afin d'en définir les modèles, les fonctions, les expressions et les rôles (Bolden et al., 2003). Plusieurs grandes « écoles » ou théories du phénomène de *leadership* se sont succédé, les premières se concentrant sur les qualités présumées des *leaders*, tandis que les plus récentes intègrent la situation du « *follower* » dans la relation, mettant en avant la dyade *leader-follower*. Comme le souligne Ikonen (2013) « *De toute évidence, la confiance est un ingrédient du leadership ; c'est l'essence du leadership* ».

Bolden et al. (2003) répertorient ainsi 7 grands courants théoriques du *leadership* : la théorie du « *Great Man* » (terme traduit ici par « Personne Exceptionnelle »), la théorie se fondant sur les traits de caractères, la théorie behaviouriste ou comportementale (qui centre son étude sur les actes des leaders), la théorie « situationnelle, la théorie du *leadership* transactionnel (qui étudie les relations *leaders/followers*) et la théorie du *leadership* transformationnel.

Les deux premières « Écoles » répertorient les caractéristiques clés des *leaders* (traits de personnalité et talents) qui ont montré leurs réussites et soulignent leur côté héroïque. Les auteurs dans la lignée de la théorie des « Personnes Exceptionnelles » citent alors les personnages bibliques, mythologiques, les rois, les héros militaires, les grands patrons pour disséquer leurs talents comme dans une *master-class*. Les auteurs relevant de la « théorie des traits de caractère » recherchent les traits qui distinguent les *leaders* des « *non-leaders* ».

Les traits constants identifiés par Kirkpatrick et Locke (1991), synthétisés par Robbins, DeCenzo et Gabilliet (2008) sont :

1. Le dynamisme (mêlant haut niveau d'implication, ambition, esprit d'initiative),
2. Le désir de diriger (désir puissant d'influencer, recherche de responsabilités),
3. L'honnêteté et l'intégrité (capacité à tisser des relations de confiance avec les collaborateurs en accordant leurs actes à leurs paroles et en faisant preuve de droiture),
4. L'assurance (et confiance en soi),
5. La compétence professionnelle (connaissance technique et sectorielle),
6. L'intelligence (capacité d'analyse et de synthèse, capacité à transmettre une vision et donner un sens rapidité) (qui font partie des compétences d'une certaine manière).

On notera (cela est souligné) que ces traits correspondent pour grande partie aux attentes des collaborateurs pour qu'ils leur inspirent confiance. Ces deux premières écoles centrent la question du *leadership* sur un individu, son potentiel et ses performances attendues.

1.6.5.1 Les théories comportementales du leadership

Les chercheurs ont concentré ici leurs travaux sur l'observation des actes des *leaders* afin de déterminer ce qui faisait la différence entre les « bons » *leaders* des autres. Ou des *leaders* efficaces des *leaders* inefficaces. Lewin & Lippitt (1938) (cités¹⁶ par Robbins, DeCenzo et Gabilliet (2008) repèrent sur un continuum allant du *leader* centré sur lui-même au *leader* centré sur ses collaborateurs, 3 styles de comportement de *leadership* :

1. Le *leader* autocratique (centralisant l'autorité, imposant style et méthode),
2. Le *leader* démocratique (impliquant les collaborateurs dans le processus de décision, encourageant la concertation, prenant le soin d'écouter et de motiver),
3. Le *leader* non-interventionniste (laissant les collaborateurs libres de faire comme ils l'entendent), pour en mesurer l'efficacité opérationnelle et la satisfaction des collaborateurs.

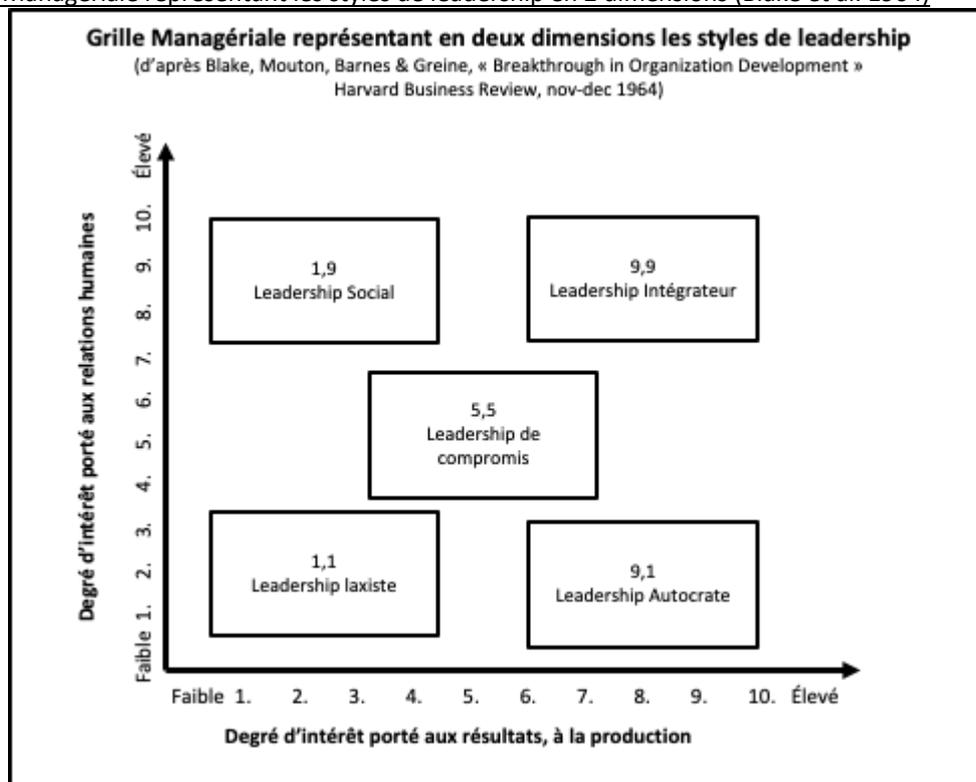
Très voisine de l'École des relations sociales, d'autres auteurs de l'École de la « théorie comportementale » compléteront les problématiques comportementales en soulignant l'importance de la structuration (i.e. de la clarification des rôles de chacun) et de la considération (i.e. établir des relations de confiance réciproque), déterminantes pour instaurer un climat de confiance et de contrat psychologique serein. De même, d'autres chercheurs (Blake et al., 1964) distinguent les *leaders* selon leur orientation vers les collaborateurs et l'appréciation de leurs différences, des *leaders* centrés sur la production et les aspects techniques et identifient 5 positions :

1. *Leader* social (attention au personnel, favorisant de bonnes relations au travail),
2. *Leader* laisser faire (effort minimum),
3. *Leader* de compromis (équilibre entre impératifs de production et moral des équipes),
4. *Leader* autocrate (l'élément humain doit interférer le moins possible dans la production, pour une plus grande efficacité),
5. *Leader Intégrateur* (motivation des équipes, fait émerger un intérêt commun amenant les équipes à se dépasser, amène confiance et respect).

¹⁶ Lewin K. & Lippitt R., « *An Experimental Approach to the Study of Autocracy and Democracy: A Preliminary Note* », *Sociometry* 1, 1938, cités par Robbins, DeCenzo et Gabilliet (2008)

Le schéma ci-dessous représente la grille de Blake et al. (1964) et les différentes positions de *leadership*.

Grille Managériale représentant les styles de leadership en 2 dimensions (Blake et al. 1964)



- La théorie du *leadership* situationnel : le *leadership* est considéré comme spécifique à une situation donnée. Certaines situations managériales peuvent exiger un style autocratique, d'autres situations de l'organisation peuvent requérir une approche plus participative, centrée sur le personnel. Ces différences de styles pouvant varier avec le temps mais aussi avec les fonctions à différents niveaux de l'organisation,
- La théorie de la contingence : pour cette théorie, très proche de l'approche contingente, il s'agit de la préciser en se concentrant sur les variables qui prédisent le mieux le style de *leadership* le plus approprié et le plus efficace pour s'adapter au contexte. Fiedler, dans sa « *Theory of Leadership Effectiveness* » (1967) crée le premier modèle de *leadership* contingent, dans la lignée de la théorie des traits de personnalité. L'efficacité de l'organisation est fonction de l'adéquation entre les méthodes d'interaction entre le *leader* et ses collaborateurs, les structures des tâches,

et le degré d'influence et de contrôle donné par le contexte tout comme le pouvoir lié à la position hiérarchique (Robbins, DeCenzo et Gabilliet, 2008),

D'autres auteurs contribueront aussi à cette approche (*People versus Task orientations*), par exemple Hersey-Blanchard (in « *So you want to know your Leadership Style ?* », in *Training & Development Journal*, Feb 1974 cité par Robbins, DeCenzo et Gabilliet, 2008) dans leur modèle du « *leadership* situationnel » mentionnent deux axes : le comportement directif qu'ils croisent avec le comportement de soutien, pour aboutir à une typologie assez voisine de celle de Blake et al. (1974). Le point de différence est de souligner que le *leader* doit ajuster son style de *leadership* au niveau (compétence, autonomie, maturité) de ses collaborateurs.

- la théorie du *leadership* transactionnel qui met l'accent sur l'importance de la relation entre le *leader* et les collaborateurs (i.e. les suiveurs ou « *followers* »), en se concentrant sur les bénéfices mutuels découlant d'une forme de « contrat » à travers lequel le *leader* récompense ou signale sa reconnaissance à ses collaborateurs en retour de leur engagement ou de leur loyauté,
- la théorie du *leadership* transformationnel qui postule que le *leadership* est une relation de stimulation mutuelle et d'élévation qui convertit les suiveurs en *leaders* et qui peut convertir les *leaders* en agents moraux. Ici deux questions émergent : celui de l'« *empowerment* » (i.e. autonomisation/responsabilisation) facilité par le *leader*, et celui de développement de l'éthique et de la morale (donc de l'exemplarité du *leader*).

Si le *leadership* transactionnel s'intéresse au moyen de maintenir et d'améliorer le niveau et d'améliorer la performance des collaborateurs grâce à une certaine souplesse managériale. Le *leader* transactionnel joue sur les solidarités et les complémentarités des compétences des membres de l'équipe. Il promeut l'esprit d'équipe, donne du sens et de la vision à l'ensemble de l'équipe, comme à chaque membre du groupe (Campoy et Neveu, 2011). Dans cette perspective, les travaux sur le LMX (*Leader Member Exchange*) (Blau, 1964 ; Dansereau et al, 1975 ; Graen & Uhl-Bien, 1995 ; Ikonen, 2013), soulignent l'importance de la qualité de la relation et des

échanges entre le *leader* et les collaborateurs pris individuellement. Ici l'approche différenciée est fondamentale (on pourrait utiliser ici la métaphore du *leader*/chef d'orchestre qui s'adresserait différemment au violoniste, au trompettiste ou au percussionniste afin que la performance musicale soit optimale).

Le *leader* transformationnel qui allie *leadership* et confiance, a un effet direct sur la performance du collaborateur que ce soit sur les aspects de quantité et de qualité du travail, tout comme de la confiance envers le *leader*. On retrouvera ces traits de comportement chez les *leaders* charismatiques. Il y a un effet *feedback* entre LMX et confiance (Campoy et Neveu, 2011). L'importance dans la théorie LMX est sur la progression avec le temps de la relation entre le *leader* et le collaborateur. Le *leader* dispose d'aptitudes pour favoriser ces progrès et cette maturation de la relation dyadique *leader-follower* : le soutien mutuel, la confiance, l'appréciation de l'autre, l'attention, les marges de manœuvre consenties, la loyauté (Ikonen, 2013). La construction progressive du « rôle » du collaborateur (voire des rôles) est aussi une des missions du *leader* transformationnel (Graen & Uhl-Bien, 1995, Ikonen, 2013).

- la théorie du *leadership* émergent/informel/dispersé : Le rôle du *leader* est dissocié de la hiérarchie traditionnelle de l'organisation. Le *leadership* peut être exercé par des personnes situées à différents niveaux de l'organisation, influant sur leurs collègues et ayant un impact sur le *leadership* de l'organisation dans son ensemble. Ces théories distinguent bien l'exercice de l'autorité de l'exercice du *leadership*. La vocation du *leader* est de donner du sens, de la vision, au groupe social dans lequel il interagit. La qualité de ses interactions renforce en retour le *leadership*.

Le tableau ci-dessous (Bolden et al., 2003) résume les positions de ces différents courants d'approche du *leadership* :

Passage en revue des théories sur le leadership (d'après Bolden, Gosling, Marturano, & Dennison, 2003)	
Théories sur le leadership	Approches
Le leader comme « Personne exceptionnelle » (i.e. hors du commun) (théorie du « Grand Homme »)	Basée sur la croyance que les leaders sont des personnes exceptionnelles, nées avec des qualités innées, destinées à conduire les autres.
Théories se fondant sur les traits de caractères	Les listes de traits de caractère ou de qualités associés au leadership existent en abondance dans la littérature et continuent d'ailleurs à être produites. Elles s'appuient sur pratiquement tous les adjectifs du dictionnaire décrivant un attribut positif et vertueux.
Théories Comportementales	Le leader est étudié sur ce qu'il ou elle fait plutôt que sur ses qualités ou traits de caractères. Ces recherches font émerger différents styles de leadership. Cette approche a retenu le plus l'attention des managers.
Le Leadership Situationnel	Le leadership est considéré comme spécifique à une situation donnée. Par exemple, tandis que certaines situations peuvent exiger un style autocratique, d'autres situations peuvent requérir une approche plus participative. Ces différences de styles pouvant varier avec le temps mais aussi avec les fonctions à différents niveaux de l'organisation
Théorie de la Contingence	Il s'agit de préciser la théorie du leader situationnel en se concentrant sur les variables qui prédisent le mieux le style de leadership le plus approprié et le plus efficace pour s'adapter au contexte
Théorie du Leadership Transactionnel	L'accent est mis sur l'importance de la relation entre le leader et les collaborateurs (i.e. les « suiveurs »), en se concentrant sur les bénéfices mutuels découlant d'une forme d'un « contrat » à travers lequel le leader récompense ou signale sa reconnaissance à ses collaborateurs en retour de leur engagement ou de leur loyauté
Théorie du Leadership Transformationnel	Le concept central est le rôle du leadership dans le changement : les compétences de visualisation et de mise en œuvre des stratégies de transformation de la performance
Théorie du leadership émergent/informe/dispersé (« dispersed »)	Le rôle du leader est dissocié de la hiérarchie traditionnelle de l'organisation. Le leadership peut être exercé par des personnes situées à différents niveaux de l'organisation, influant leurs collègues et ayant un impact sur le leadership de l'organisation dans son ensemble. Ces théories distinguent bien l'exercice de l'autorité de l'exercice du leadership. La vocation du leader est de donner du sens, de la vision, au groupe social dans lequel il interagit. La qualité de ses interactions renforcent le leadership.

Figure 26: Passage en revue des théories sur le leadership (d'après Bolden et al., 2003)

1.6.5.2 Aspects dysfonctionnels du leadership et impact sur la relation et la confiance

Comme notre recherche se concentre sur la relation entre deux *leaders* (l'un étant le hiérarchique de l'autre) il conviendra de souligner les risques de dérives ou dysfonctionnement du management et du *leadership* et de leur impact non seulement sur la performance générale mais aussi sur le climat social au sein de l'organisation.

Les travaux de Kets de Vries (2001), qui s'appuient sur la psychanalyse, se concentrent sur l'analyse du comportement, du caractère et de la personnalité des *leaders*, c'est-à-dire ceux qui sont au pouvoir et sont « *en mesure d'influencer grandement le devenir de l'organisation* » (Perret, 2017). Kets de Vries fait émerger des styles de personnalités, une sorte de classification ou répertoire, afin d'observer des *leaders*. De même ses travaux se penchent sur les personnalités à problème dont le comportement dysfonctionnant générant des « *névroses organisationnelles* » (Kets de Vries, 2001) :

1. Le paranoïaque (suspicieux et méfiant, cultivant le goût du secret),
2. Le narcissique (besoin d'être admiré et reconnu, dramatise les situations),
3. L'obsessionnel compulsif (perfectionniste, besoin de contrôler),
4. Le dépressif (en manque de confiance en soi),
5. Le schizoïde (insensible aux émotions).

Le tableau (repris de Perret, 2017) ci-dessous présente les styles névrotiques identifiés par Kets de Vries et Miller (1985) et les avantages ou faiblesses potentielles pour les organisations. Les conséquences en termes de confiance sont considérables (indiquées en caractères gras dans le corps de texte).

Styles névrotiques et conséquences organisationnelles (Kets de Vries, Miller, 1985 cité par Perret, 2017)			
Styles névrotique	Caractéristiques	Avantages éventuels	Faiblesses potentielles
L'organisation paranoïaque	Suspicion de défi ance à l'égard d'autrui. Hypersensibilité et hyper vigilance. Prompte riposte contre tout ce qui est ressenti comme une menace. Recherche excessive de motifs cachés et de significations particulières. Intensité de l'attention et de la concentration. Froideur, affirmation d'objectivité, de rationalité.	Bonne connaissance des dangers et des occasions à l'intérieur et à l'extérieur de la firme. Réduction des risques sur le marché par la diversification	Absence de stratégie concertée, définie, cohérente – les compétences ne sont pas assez caractérisées. Insécurité et désillusion parmi les dirigeants de second rang et chez leurs subordonnés à cause de l'atmosphère de suspicion.
L'organisation compulsive	Perfectionnisme, souci de détails insignifiants. Volonté opiniâtre du sujet de plier autrui à sa ligne de conduite. La relation à autrui n'est vue qu'en termes de domination ou de soumission. Absence de spontanéité, incapacité de se détendre. Meticulosité, dogmatisme, obstination.	Précision et finesse des contrôles internes ; efficacité de l'exécution. Stratégie commerciale bien intégrée et ciblée.	L'étreinte de la tradition est si forte que stratégie et structure deviennent désuètes. La programmation est trop extensive, de sorte que les dérèglements bureaucratiques , les rigidités et les réponses inadaptées se banalisent.
L'organisation théâtrale	Dramatisation du comportement : excès dans l'expression des émotions, tentatives incessantes pour attirer l'attention d'autrui. Préoccupations narcissiques. Besoin impérieux d'activité et de sensations fortes. Autrui est tantôt idéalisé, tantôt dévalorisé à l'extrême. Exploitation et abus d'autrui. Inaptitude à la concentration ou imprécision de l'attention.	Capable de donner l'impulsion nécessaire pour le bon démarrage d'une firme. Quelques bonnes idées pour revigorer les firmes affaiblies.	Stratégies incohérentes, inconséquentes, qui comportent un facteur de risque élevé et entraînent un gaspillage inconsidéré des ressources . Politiques d'expansions imprudentes et dangereuses. Médiocrité du rôle joué par les responsables de second rang.
L'organisation dépressive	Sentiment de médiocrité, d'indignité , de culpabilité ; autoaccusation. Impression d'impuissance, d'être à la merci de l'événement ; détresse, désespérance. Affaiblissement de l'aptitude à la pensée claire. Manque d'intérêt et de motivation. Incapacité d'éprouver du plaisir.	Efficacité des processus de fonctionnement interne. Stratégie centrée.	Stratégies périmées et sclérose de l'organisation. Confinement sur des marchés moribonds. Faiblesse de la position concurrentielle à cause de la médiocrité des lignes de produits.
L'organisation schizoïde.	Indifférence, abstention, retrait. Sentiment d'éloignement. Défaut d'émotion ou d'enthousiasme. Insensibilité à l'éloge ou au blâme. Manque d'intérêt pour le présent ou le futur. Apparence de froideur, d'impassibilité.	Les dirigeants de second rang participent à l'élaboration et à la formulation de la stratégie ; toute une diversité de points de vue peuvent s'exprimer et se confronter.	Stratégie incohérente ou hésitante. Les décisions résultent moins de la considération des faits que de négociations entre forces rivales. Défaillance du commandement. Climat de suspicion et de méfiance, qui entrave la coopération.

Figure 27: Styles névrotiques et conséquences organisationnelles (Kets de Vries & Miller, cités par Perret, 2011)

Pour reprendre Kets de Vries « *les dirigeants peuvent créer des fantasmes partagés* » qui se diffusent à tous les niveaux du personnel, influencent la culture et sous-tendent le style dominant de l'entreprise (lequel à son tour joue largement sur les décisions concernant la stratégie et la structure ». Plus la personnalité est affirmée, plus son mode de comportement se reflète dans la culture, la structure et la stratégie de l'entreprise » (Kets

de Vries, 2001). Cependant la « pathologie » de l'organisation ne signifie pas pour autant des comportements pathologiques de ses dirigeants.

D'autres dysfonctionnements relationnels et organisationnels peuvent résulter de personnalités « limites » ou de traits de caractère limites du *leader* (Kets de Vries, 1984 ; Sala, 2001 ; Kets de Vries & Balasz, 2007).

Les auteurs soulignent la solitude de l'exercice du pouvoir « *so lonely at the top* » (Sala, 2001) , ce qui peut contribuer à distordre l'image qu'ils se font d'eux-mêmes et leur propension à privilégier leur attention sur ceux qui les entourent directement. Ce qui augmente les risques de phénomène de *Groupthink*¹⁷ i.e. un petit groupe détaché du reste de l'organisation qui fonctionne en autarcie, comme évoqué plus haut (Janis, 1971), d'où le risque de clans, et de confiance limitée voire restreinte entre acteurs (Sala, 2001).

Sous forte pression, le pouvoir peut même contribuer à isoler et à placer le *leader* sur sa réserve, voire développer singulièrement sa suspicion envers les autres. L'étude du Président Américain L.B Johnson par Kramer & Gavrieli (2004) montre clairement comment une personnalité déjà forte peut glisser dans une sorte de méfiance généralisée. Leur conclusion étant que le pouvoir d'un individu, certes conditionné par de très fortes pressions dans le cas de LB Johnson, peut affecter la capacité relationnelle, sa compréhension des autres, ce qui, au final, peut avoir un effet délétère sur l'évolution de la confiance, même avec son entourage proche.

¹⁷ Le phénomène de « *Group think* », est un phénomène psychosociologique classique de pseudo-consensus qui intervient lorsqu'un groupe doit réfléchir et prendre des décisions : le groupe a l'impression (c'est une illusion) de prendre une bonne décision alors que les capacités de réflexion individuelle (qui pourrait amener un débat et d'autres décisions plus pertinentes) sont littéralement bloquées par des mécanismes négatifs de dynamique de groupe.

Pour conclure sur le *leadership* et son impact sur la relation entre le *leader* et le collaborateur, on signalera le point de vue très moderne de Follett (1919) qui distingue bien les relations privées de celles du travail. Dans le cadre du travail, le collaborateur choisit rarement son responsable, son *leader*. Les ordres et décisions viennent d'en haut (« *top-down* ») et les relations hiérarchiques « *leader-collaborateur* » sont souvent vues sous l'angle du pouvoir, à l'exemple des décisions qui se prennent « en haut » et imposées « en bas ». Ces décisions sont rarement négociées. Follett (1919) apporte une vision radicale de la constitution d'un groupe : une communauté comme un processus où se mêlent et s'intègrent les perspectives, les envies et intentions de chacun de ses membres, dans une sorte de mouvement dynamique « brownien ». Pour elle, la relation *leader-collaborateur* s'appuie sur un « pouvoir avec », plus co-opératif, plutôt qu'un « pouvoir sur », plus coercitif. Il s'en suit un jeu de négociations, où les deux parties (même avec une asymétrie de pouvoir « sur » et de responsabilités).

On retrouve ici, avec cette négociation émancipatrice, une adaptation de la dialectique hégélienne du maître et de l'esclave. C'est une approche de la réciprocité de la confiance. La confiance est réciproque entre le *trustee* et le *trustor*, même si les attentes, les risques et les incertitudes ne sont pas de même nature (Deutsch, 1958 ; Campoy & Neveu, 2011).

Problématiques de recherche

Sur la réciprocité dans la confiance

- Dans la littérature, la relation de confiance est envisagée un peu à sens unique : le *trustor* et le *trustee* ne changent pas, or il y a un effet retour, à l'instar du transfert et du contre transfert en psychanalyse, ou de la dialectique du maître et de l'esclave, la relation joue dans les deux sens, dans les interactions répétées « *repeated games* ». Ainsi le *trustee* devient *trustor*, et réciproquement le *trustor* devient *trustee*, et la nature des attentes, comme des composantes de la confiance varieront. Cette relation sera alimentée et alimentera également en retour le contrat psychologique entre les deux parties. Est-ce que ce phénomène est ressenti par les acteurs ?
- Nous questionnerons les protagonistes sur l'effectivité des sentiments de prudence sont courants au sein des organisations, en particulier les organisations publiques qui

développent une culture de la vérification et de la précision (tirée vraisemblablement d'une forte culture juridique), ce qui peut être amplifié par les jeux de pouvoir.

Sur les caractéristiques de la confiance

- Quelles sont les caractéristiques pour être considéré digne de confiance : la compétence, la fiabilité, la franchise ou l'honnêteté, le souci de l'autre, ou la bienveillance, l'identification à l'autre ?
- La confiance est multifactorielle et il semble difficile d'imaginer que le trustee puisse maximiser ses scores pour l'ensemble des déterminants de la confiance, que cela soit sa capacité (ou ses compétences), sa fiabilité, sa bienveillance, son honnêteté (ou sa franchise) et son identification à l'autre. Il sera intéressant de voir si ces déterminants sont hiérarchisés, même qualitativement par les acteurs en présence.
- En analysant les modèles de construction de la confiance, il peut sembler clos (entre les deux acteurs *Trustor* et *Trustee*). La réalité montre que ce système est poreux et laisse des jeux de force extérieures agir sur l'ensemble des éléments d'appréciation de la relation.

Sur le « spoils system » : confiance et appartenance

- Bien que le monde des relations professionnelles soit moins ouvert à ces dimensions affectives de la confiance, il n'est pas rare d'observer que la qualité de la relation, renforcée par des appartenances communes (dans notre terrain, ce peut être l'appartenance à un territoire ou à un parti politique), des histoires vécues en commun (la gestion de crises, la conduite de projets majeurs, une campagne électorale etc...), des goûts communs, des référentiels communs etc., soit de nature à édifier et conforter cette confiance affective.
- Cette confiance relationnelle peut être ambivalente : on peut avoir confiance dans les capacités, les compétences de son interlocuteur sans avoir confiance dans ses intentions. Qu'en est-il dans les collectivités territoriales ?
- Un dilemme apparaît lorsqu'un nouveau CET est élu : doit-il garder l'équipe de direction et les collaborateurs de cabinet en place, qui sont a priori compétents ? Lui feront-ils allégeance ? Leurs intentions envers lui-seront-elles positives ?

Sur l'encadrement réglementaire de la confiance : quelles marges de manœuvre ont les acteurs pour s'en affranchir ?

- Dans le monde des collectivités, extrêmement réglementé puisque relevant de l'administration publique, le cadre réglementaire joue ce rôle de garde-fou et sécurise les acteurs en les prévenant de prendre des décisions non souhaitables. Ce cadre réglementaire est paradoxalement protecteur et sources de tensions entre les acteurs parce qu'il peut être perçu comme très contraignant dans l'action publique, la ralentissant considérablement ; tandis que celui qui maîtrise la règle peut être considéré comme un opposant, alors qu'il ne veut que sécuriser l'exécutif, qui est en responsabilité devant les différentes juridictions. On pourrait ainsi citer le cas des marchés publics dont le respect vise à protéger tous les protagonistes de l'échange, de l'exécutif, à la coalition interne, pour reprendre l'expression de Mintzberg, jusqu'à l'entreprise choisie pour réaliser le marché. Le rappel des règles contraignantes (qui évoluent régulièrement de surcroît) au décideur (le politique) est un exercice délicat, où le responsable de l'administration doit rappeler au règlement, à la confiance institutionnelle, alors qu'il peut être perçu comme un empêcheur de tourner en rond.

Sur les niveaux de confiance et les encastremets possibles

- Dans le cas de notre recherche, en appliquant le modèle avec le CET comme *trustor* et le DGS comme *trustee*, on peut imaginer que la confiance entre le *trustor* et le *trustee* est aussi conditionnée par la confiance entre le *trustor* et le groupe « Direction Générale », voir la Firme i.e. « Ensemble de l'Administration », mais aussi par la confiance de son Groupe d'élus envers le DGS, voire l'ensemble de l'administration et le DGS etc... Cela ajoute à l'analyse des degrés supplémentaires de complexité (comment pondérer une confiance par rapport à l'autre, sachant que chacune évolue sans cesse ? Comment définir les différents groupes ? Quels sont les différents acteurs à prendre en considération ? Où se situent les acteurs de la « coalition externe » dans ce dispositif ?). En même temps, cela rend l'observation plus fine et complète.
- Co-évolution de la confiance : la confiance à un niveau interagit sur les autres niveaux. Comme nous le faisons remarquer, dans notre recherche, la confiance entre les deux *leaders* de la collectivité locale peut être conditionnée par la confiance entre le groupe

des élus et le groupe de l'administration, et par l'évolution de la confiance entre le DGS et le groupe des élus...

- Il sera intéressant de creuser cette répartition du *leadership*, du pouvoir, de l'influence et de l'autorité pour voir si cette répartition impacte le niveau de confiance, si elle doit être explicitée ou au contraire avec des limites floues. De même, il sera intéressant de les amener à réfléchir sur leur mode d'exercice du pouvoir et de la confiance, et de voir si la confiance dans leur relation affecte leurs équipes positivement ou non.

Sur la dynamique de la construction de la confiance

- Professionnellement (Shapiro et al., 1992) adaptent ces 3 stades avec la confiance basée sur la dissuasion ou le calcul, sur la connaissance et sur l'identification : Ce sujet sera abordé dans notre terrain car une des limites de la confiance basée sur l'identification à l'extrême peut rendre fusionnelle la relation qui peut en découler, ce qui peut engendrer pour les acteurs concernées un certain aveuglement vis-à-vis de ce qui se passe à l'extérieur « de la bulle », ce qui est une illustration du « *Groupthink* », ou une isolation néfaste peuvent opérer, générer des comportements inappropriés et avoir des effets délétères sur l'organisation (Janis, 1971). Trop de confiance peut tuer la confiance, c'est son côté obscur.
- Nous étudierons dans notre recherche, compte tenu du niveau hiérarchique et des rôles des CET ou des DGS si l'intensité émotionnelle d'une part amplifie l'engagement et aussi le risque du couple de pilotage de la collectivité territoriale. De même, en ce qui concerne des défaillances techniques, nous investiguerons comment les acteurs s'exprimeront sur le droit à l'erreur technique.

Sur les phases du cycle de vie de la confiance

- Les questions restent entières sur les phases initiales (la genèse de la confiance : les conditions, les raisons et les déterminants), sur les scénarios de croissance de la confiance.
- De même, la destruction de confiance est un des scénarii de sortie de phase de maturité. Nous verrons dans notre recherche que la dégradation de la confiance, peut se décider « inconsciemment » lorsque la confiance est arrivée à un pic presque

fusionnel. De même, la confiance, conditionnée par les rôles peut plafonner, du fait de ces rôles à respecter. Une fois la relation professionnelle terminée, une fois la pièce terminée, les acteurs en off peuvent retrouver un autre type de relation.

Sur la pluralité des confiances

- On peut signaler que la confiance est générale, s'appliquant dans le cadre d'une organisation à de nombreuses délégations (elles-mêmes de niveaux et d'impacts très variables), ce qui forme un portefeuille de confiances. Aussi un échec, une défaillance, une trahison peut être compensée dans un portefeuille de « confiances » ou de d'actions déléguées. L'impact de la trahison peut être aussi dépendant de la structure de ce portefeuille de confiances.

Conclusion de la synthèse pluridisciplinaire de la littérature sur la confiance

Notre recherche cherche à comprendre comme deux acteurs majeurs des collectivités territoriales vivent et ressentent la notion de confiance, phénomène qui leur paraît, à première vue, fondamentale.

La synthèse générale de littérature sur la confiance, en passant en revue les disciplines principales que se sont penchées sur ce phénomène social, montre l'extraordinaire variété selon les chercheurs des typologies de la confiance (Simmel, 1908 ; Zucker, 1986 ; Baier, 1986 ; Coleman, 1990 ; Lewicki & Bunker, 1995 ; Luhmann, 2006 ; Möllering, 2006 ; Brousseau et al. 1997 ; Rousseau et al. 1998, Mangematin, 1998 ; Curral & Epstein, 2003 ; Ogien & Quéré, 2006 ; Origgi, 2008 ; Gratacap & Flanchec, 2011 ; Ramanantsoa & Reitter, 2012 ; Karsenty, 2013 ; Ikonen, 2013 ; Neveu, 2018 entre autres), de recherche de typologie de confiances.

Pour parler de confiance, la littérature souligne la nature de la relation entre le *trustor* (celui qui fait confiance) et le *trustee* (celui en qui la confiance est accordée).

- Cette relation de confiance place le trustor en état de dépendance vis-à-vis du trustee (Deutsch 1958 ; Baier, 1986), choix qui peut être délibéré,

- Elle s'opère dans un contexte de risque : s'il n'y a pas de risque, la confiance n'est pas nécessaire (Simmel, 1908), son rôle est d'en réduire la complexité (Luhmann, 2006 ; Giddens, 1999, 2002),
- Elle inscrit également la relation dans une dimension de vulnérabilité (Deutsch, 1958 ; Rousseau et al., 1998 ; Möllering, 2006) : le trustee a le potentiel de nuire, volontairement ou non, au trustor), le trustor peut effectuer un « *leap of faith* »,
- La confiance devient une nécessité également dans un contexte d'incertitude (Luhmann, 2006),
- Elle s'opère dans un contexte d'une certaine réciprocité (Karsenty, 2015) : d'un côté, les attentes du *trustor* se fondent sur son attente de fiabilité par rapport au *trustee*, une fiabilité qui se fonde sur la bienveillance, la compétence d'honnêteté. En retour, le *trustee* attend une sincérité et la fidélité à la parole (qui se transforme en actes) de la part du *trustor*. L'interdépendance du *trustor* et du *trustee* est soulignée (Watzlawick, 1972 ; Coleman, 1990).
- Les caractéristiques et de ses composantes de la confiance sont précisées : elle peut se fonder sur des caractéristiques psychologiques des acteurs, sur les comportements prouvant qu'ils sont dignes de confiance comme la compétence, la capacité, la fiabilité, l'honnêteté, la bienveillance, l'identification à l'autre... (Butler & Cantrell, 1984 ; Mayer et al., 1995 ; Rempel et al., 1985 ; Shockley-Zalabak et al., 2000 ; Karsenty, 2013). Vue par le trustee, les qualités attendues du trustor, pour que le trustee lui fasse confiance sont la compétences, l'ouverture, la capacité à déléguer du pouvoir de décision, le soutien, l'équité et la fiabilité (Mishra, 1996 ; Campoy & Neveu, 2011).
- Le mode de construction et de destruction de la confiance est également exploré : elle peut se situer à différents niveaux (interpersonnelle, organisationnelle, institutionnelle). La confiance peut aussi être fondée sur la dissuasion ou le calcul, sur la connaissance de son interlocuteur ou sur l'identification à son interlocuteur (Lewicki

& Bunker, 1995, 1996). De même, comme un organisme vivant, son développement peut être modélisée à l'image d'un cycle de vie d'un organisme vivant (Mayer et al., 1995) et d'un cycle d'évolution où à chaque étape les règles du jeu de la construction de la confiance changent : naissance/croissance/maturité/déclin (Curral & Epstein, 2003). Il existe également un cycle de destruction de la confiance (Lewicki & Bunker, 1996 ; Luhmann, 2006).

- Les acteurs en présence sont spécifiés, que ce soit d'un individu (sa capacité à se positionner par rapport à l'autre, sa prédisposition à faire confiance, son intérêt dans ce que peut lui apporter l'autre), des groupes (comment les organisations encastrent les relations et la confiance), de leurs personnalités et comportements et des rôles qu'ils jouent (Katz & Kahn, 1966). Elle peut être interpersonnelle ou étendue à un niveau institutionnel. La confiance est un enjeu stratégique pour le *leader*, le dirigeant envers son collaborateur, ce dernier ayant besoin de confiance pour se « déployer », se révéler, dans une perspective déjà soulignée par Platon et Aristote : l'autre, l'ami étant miroir et moyen de progresser (McAllister, 1995). La question du pouvoir, de l'influence et de l'autorité est entière, d'autant que d'aucuns en soulignent les risques et dérives, selon les circonstances, les prédispositions psychologiques et le niveau d'isolement du leader (Zaleznick, 1977 ; Kets de Vries, 1981 ; Kets de Vries et Balasz, 2007 ; Kotter, 1990 ; Kramer & Gravrieli, 2004). L'apport pourtant ancien de Follett (1919) étant de souligner la co-opération, l'importance de la négociation créative dans la relation entre le *leader* et son collaborateur.
- La force de synthèse et de cohésion de la confiance au niveau sociétal est également étudiée (Simmel, 1908 ; Lewis & Weigert, 1985 ; Quéré, 2001 ; Ogien et Quéré, 2006 ; Ikonen, 2013) : facteur de stabilisation des relations sociales (Blau, 1964), facteur de développement (Fukuyama, 1995). De même, certains auteurs soulignent le lien entre confiance et satisfaction au travail (Locke, 1976 ; Campoy & Neveu, 2011).

Dans le cadre des organisations, nous avons soulignés l'imbrication de la confiance dans des contrats explicites et implicites en les acteurs (Argyris, 1960 ; Granovetter, 1985 ; Rousseau, 1995 ; Hiltrop, 1995 ; Rousseau et.al, 1998 ; Rousseau, 2000). Les structures

organisationnelles conditionnent également la confiance qui peut naître dans les relations entre acteurs (Weber, 1971 ; Bornarel, 2007).

De même, la confiance est impactée par des structures et répartition de pouvoir (Mintzberg, 2006), tout comme dans des jeux de pouvoir (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1997).

Dans cette partie de la revue de la littérature, nous avons souhaité montrer la richesse du concept de confiance, selon les différentes disciplines et les courants au sein de ces disciplines. Cette revue large nous a paru nécessaire pour mieux aider nos interlocuteurs à explorer ce concept foisonnant. Les éléments que nous avons développés ont permis de mettre en évidence de nombreux aspects de la confiance.

Pour autant, il nous apparaît encore des zones d’ombres à éclairer et des pistes à creuser, tant la confiance est complexe, dynamique et vivante, ce que nous ferons dans le terrain.

Les différentes typologies de caractéristiques, de formes de confiance présentent des aspects encore trop statiques ou schématiques, qu’il faudrait approfondir et mettre en lumière :

- le ressenti des acteurs aux moments clés de la confiance (celui de la création, celui des « ruptures » ressenties et non exprimées, au moment de la fin de la relation, et lorsque la relation professionnelle se transforme en un autre type de relation de « réseau professionnel »),

- la confiance est souvent présentée dans la littérature comme une dyade, s’inscrivant dans une relation à deux. Cela peut paraître extrêmement réducteur dans le cadre des collectivités locales où d’autres acteurs peuvent prendre le *leadership* sur la relation ou l’affecter ponctuellement comme durablement,

- la confiance, comme les sentiments, le contexte, les contingences, évolue avec le temps : la confiance est-elle flexible ? Comment se renforce-t-elle ?

- sur le plan relationnel, la confiance doit-elle être ressentie de manière identique entre les acteurs ? Tout don appelle-t-il un contre-don ?

-le terme d'invisibilité ou de difficulté à rendre tangible la confiance comme contrat ou institution invisible (par exemple Arrow, 1974) mérite aussi d'être exploré,

-les acteurs ont-ils conscience des répercussions de la confiance qui caractérise leur relation ? Et si oui, que font-ils pour la faire évoluer ?

Enfin, la prochaine section a pour objectif de proposer un cadre d'intégration de la confiance, avec un accent particulier sur les collectivités territoriales. La question de la confiance dans ces structures est un enjeu important, que l'on abordera au niveau de l'interaction entre deux acteurs majeurs des collectivités : le premier des élus (le chef de l'exécutif territorial) et le Directeur Général des Services, qui dirigent les services, sous l'autorité du premier.

2 REVUE DE LITTÉRATURE SUR LE CONTEXTE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le contexte spécifique du leadership dans les collectivités territoriales

Le secteur des collectivités locales est un champ d'observation particulièrement pertinent et original pour étudier comment s'opère la confiance dans la relation entre le Maire ou le Président (d'une collectivité ou d'un EPCI) et leur directeur général des services.

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopérations intercommunales sont devenus progressivement, en particulier depuis les grands actes de décentralisation démarrés en 1982, des acteurs majeurs de la vie républicaine. Cette mutation profonde notamment depuis 1982, impacte fortement les organisations, leurs compétences et les moyens pour les exercer ainsi naturellement que leurs acteurs (élus et fonctionnaires).

Le mouvement de décentralisation bien que proche et souvent concomitant, est bien différent de celui de la déconcentration. La déconcentration est un processus d'aménagement de l'État consistant à implanter localement dans des « circonscriptions administratives » des autorités administratives représentant l'État. Ces autorités sont dépourvues de toute autonomie et de la personnalité morale (comme les préfets de départements, et de régions), les recteurs d'académies, les maires pour leurs fonctions administratives, puisqu'en tant qu'agent de l'État, sous l'autorité du préfet il est en charge de la publication des lois et règlements, de l'organisation des élections et de la légalisation des signatures ; sous l'autorité du procureur de la République, il est officier d'état civil et officier de police judiciaire). Les autorités déconcentrées dépendent du pouvoir central pour leur nomination, leur contrôle hiérarchique, d'approbation ou d'annulation de leurs actes, voire de leur révocation, (à l'exception du maire, qui étant élu, dispose d'un double statut d'autorité déconcentrée et décentralisée).

Dans la conception française, les processus de déconcentration et de décentralisation vont ensemble (Verpeaux et al., 2018). Dans cette logique, selon laquelle décentralisation et déconcentration vont ensemble, la loi du 16 janvier 2015 sur la nouvelle carte des régions a nécessité de repenser l'organisation des services régionaux de l'État à compter du 1er janvier 2016.

La décentralisation, elle, est un processus d'aménagement de l'État qui transfère des compétences administratives de l'État vers des collectivités locales. L'État français qui était très centralisé, est devenu un État décentralisé et déconcentré ce que rappelle la loi de Février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République. La Constitution, depuis le 23 juillet 2008, le mentionne clairement dans son article 1 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée (non souligné dans le texte). La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. »

Administrativement, on distingue la décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle.

Dans la décentralisation territoriale, les autorités décentralisées sont les collectivités territoriales ou locales (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer).

Les collectivités territoriales jouissent de la personnalité morale, de moyens et de compétences propres, donc d'une certaine autonomie locale (cf. le Titre XII de la Constitution, articles 72, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4, 73, et 74 : des collectivités territoriales). Celle-ci s'exerce dans le cadre de la loi et sous le contrôle de l'État.

Dans la décentralisation fonctionnelle ou technique, les entités décentralisées sont des établissements publics chargés de gérer un service public (universités, hôpitaux publics, musées nationaux, régions entre 1972 et 1982). Ils bénéficient de la personnalité morale et de moyens propres, mais ne disposent que d'une compétence d'attribution qui correspond à l'objet même du service public qui leur est transféré.

Les compétences des collectivités locales ont crû au fur et à mesure des Actes de la décentralisation depuis 1982, augmentant leur responsabilité, les amenant également à préparer, voter et exécuter leur propre budget (Raymond, 2018).

Cela a mécaniquement nécessité des ressources accrues et le déploiement une fonction publique spécifique, dont les effectifs ont été également en augmentation. Une collectivité peut organiser ses services en ayant jusqu'à 40 directions -voire plus selon les organigrammes-, chacune pouvant être très indépendantes en termes de services apportés, de compétences démontrées et déployées. Une administration territoriale peut employer plusieurs centaines voire plusieurs milliers d'agents se répartissant sur un panel de métiers couvrant plus de 250 métiers différents (d'après le répertoire des métiers 2019 du CNFPT) et 55 catégories d'emploi¹⁸ (terme de la fonction publique territoriale recouvrant ce que l'on décrit comme des « corps » pour la fonction publique d'État. On y regroupe des agents dont les fonctions, emplois et métiers possèdent des caractéristiques voisines, avec les savoir-faire, aptitudes, modalités de recrutement, de rémunération et de carrière administratives en commun.). Les huit filières correspondent aux compétences et domaines d'intervention des collectivités territoriales.

¹⁸ La loi du 26 janvier 1984 dispose que : « Un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Chaque titulaire d'un grade a vocation à occuper certains des emplois correspondant à ce grade. Le cadre d'emplois peut regrouper plusieurs grades. ». Les cadres d'emploi sont regroupés au sein de filières métiers : administrative, technique, culturelle, sportive, sociale, police municipale, animation, médico-sociale, médicotextile, incendie et secours.

2.1 Un enjeu managérial fort compte tenu du nombre d'organisations et d'agents concernés

2.1.1 Organisation administrative des territoires

Le découpage administratif permet de mieux cerner l'univers dans lequel notre recherche se déroule. En France, il y a près de 35.000 communes (en légère diminution depuis 5 ans, du fait de fusions entre communes). Ce nombre considérable est un vrai particularisme français. La France, en effet, se distingue des autres pays européens par le ratio le plus faible d'habitants par commune, 1763 habitants dans l'hexagone. En Allemagne, c'est quatre fois plus, en Belgique dix fois plus, au Royaume-Uni quatre-vingt-cinq fois plus... (Foucault, 2020). Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'impossibilité à accélérer les fusions, les concentrations : la mairie est un « *lieu d'enracinement du modèle républicain (...)* en particulier dans le monde rural » (Foucault, 2020).

Le tableau ci-dessous (établi par la Direction Générale des Collectivités Locales – DGCL) montre le découpage administratif de la France.

Le découpage administratif de la République (en nombre)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Communes	36 744	35 971	35 502	35 443	35 056
dont : France métropolitaine	36 529	35 756	35 287	35 228	34 841
DOM	129	129	129	129	129
COM et Nouvelle-Calédonie ^(a)	86	86	86	86	86
Arrondissements	335	334	333	332	332
dont : France métropolitaine	323	322	321	320	320
DOM	12	12	12	12	12
Départements	101	101	101	101	101
dont : France métropolitaine	96	96	96	96	96
DOM	5	5	5	5	5
Régions	27	18	18	18	18
dont : France métropolitaine	22	13	13	13	13
ROM	5	5	5	5	5
Collectivités d'outre-mer	5	5	5	5	5
Polynésie française, Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin					
Collectivité sui generis	1	1	1	1	1
Nouvelle-Calédonie					

Source : Insee, Code officiel géographique.
(a) Y compris les 3 communes de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Clipperton, répertoriées par l'Insee dans le code officiel géographique, Saint-Pierre-et-Miquelon (2 communes), Polynésie française (48 communes) et Nouvelle-Calédonie (53 communes). Wallis et Futuna est découpée en trois circonscriptions territoriales.

Figure 28: Découpage administratif de la République - source : Rapport annuel DGCL 2019)

2.1.1.1 Niveaux de collectivités territoriales et répartition des compétences

Les collectivités territoriales bénéficient d'un principe de libre administration (prévu par l'article 72 de la Constitution) qui s'applique à la fois aux relations des collectivités avec l'État et également aux relations entre collectivités (il n'y a pas tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre).

Les lois sur la décentralisation de 1982 et 1983 ont mis fin au contrôle a priori qu'effectuaient les préfets sur les actes des collectivités territoriales. Si ces dernières doivent, en règle générale, les leur transmettre, seul le juge administratif, s'il est saisi par le préfet ou par une personne ayant intérêt à agir, peut les annuler.

Il existe actuellement en France trois niveaux de collectivités territoriales au sein de l'organisation territoriale de la France

- a) Les communes qui sont l'échelon le plus ancien (créées en 1789) et le plus proche des citoyens. Elles constituent l'échelon « de base » de la partition administrative du territoire français. Le maire, qui est élu par le conseil municipal, qui détient une double casquette, comme nous l'avons vu en introduction de cette partie, puisqu'il représente l'État dans la commune (en particulier compétences en matière d'état civil, d'organisation des élections et de police administrative) et est le détenteur du pouvoir exécutif local (son rôle est de préparer sous forme de délibérations et exécute les décisions du conseil municipal). Les communes disposent de la clause de « compétence générale » qui leur permet de régler par délibération toutes les affaires relevant de leur niveau. Les principales compétences exercées relèvent des domaines suivants : urbanisme, logement, environnement, gestion des écoles préélémentaires et élémentaires. La loi NOTRe¹⁹ a renforcé les compétences optionnelles et obligatoires transférées de la commune à la communauté de communes.

¹⁹ la loi « NOTRe » du 7/8/2015 portant nouvelle organisation territoriale, procède au renforcement des régions, à une rationalisation de l'intercommunalité, à un repositionnement des départements et à de nombreux ajustements dans le fonctionnement des collectivités territoriales.

Nombre de communes et population municipale au 1^{er} janvier 2019, selon la taille des communes						
Taille des communes	France métropolitaine		DOM		France métropolitaine + DOM	
	Nombre de communes	Population municipale	Nombre de communes	Population municipale	Nombre de communes	Population municipale
Moins de 50 habitants	869	29 709	0	0	869	29 709
50 à 99 habitants	2 437	184 457	0	0	2 437	184 457
100 à 199 habitants	5 458	804 179	3	480	5 461	804 659
200 à 299 habitants	4 247	1 047 304	0	0	4 247	1 047 304
300 à 399 habitants	3 108	1 075 146	0	0	3 108	1 075 146
400 à 499 habitants	2 261	1 010 389	0	0	2 261	1 010 389
500 à 699 habitants	3 573	2 116 540	0	0	3 573	2 116 540
700 à 999 habitants	3 106	2 592 367	3	2 375	3 109	2 594 742
1 000 à 1 499 habitants	2 946	3 587 729	5	6 354	2 951	3 594 083
1 500 à 1 999 habitants	1 601	2 763 520	7	12 483	1 608	2 776 003
2 000 à 2 499 habitants	1 008	2 253 512	1	2 472	1 009	2 255 984
2 500 à 2 999 habitants	680	1 865 756	2	5 473	682	1 871 229
3 000 à 3 499 habitants	522	1 690 747	3	9 752	525	1 700 499
3 500 à 3 999 habitants	377	1 411 963	3	11 141	380	1 423 104
4 000 à 4 999 habitants	561	2 496 676	6	25 551	567	2 522 227
5 000 à 5 999 habitants	395	2 170 535	9	48 916	404	2 219 451
6 000 à 7 999 habitants	467	3 219 880	16	112 387	483	3 332 267
8 000 à 9 999 habitants	288	2 574 387	11	97 596	299	2 671 983
10 000 à 19 999 habitants	501	6 887 814	31	437 293	532	7 325 107
20 000 à 29 999 habitants	185	4 513 218	8	196 266	193	4 709 484
30 000 à 49 999 habitants	135	5 237 027	11	389 849	146	5 626 876
50 000 à 79 999 habitants	61	3 746 385	6	372 408	67	4 118 793
80 000 à 99 999 habitants	15	1 327 946	2	165 186	17	1 493 132
100 000 à 199 999 habitants	29	3 906 959	2	253 402	31	4 160 361
200 000 à 299 999 habitants	5	1 261 645	0	0	5	1 261 645
300 000 habitants et plus	6	4 693 002	0	0	6	4 693 002
Total	34 841	64 468 792	129	2 149 384	34 970	66 618 176

Source : Insee, Recensement de la population. Population municipale en vigueur en 2019 (mélésimée 2016)
Champ : France.
Le département de Mayotte a été recensé en 2017.

Figure 29 : Nombre de communes et population municipale - source : Rapport annuel DGCL 2019)

b) **Les départements** (créés également en 1789) sont au nombre de 101, dont 96 en métropole. Ils constituaient à l'origine des circonscriptions d'action de l'État (qui y est représenté par le préfet) et ce n'est qu'en 1871 qu'ils sont devenus des collectivités territoriales. En application de la loi du 17 mars 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le code électoral, leurs assemblées délibérantes ont, à compter des élections de mars 2015, pris la dénomination de « conseils départementaux » (au lieu de « conseils généraux »). Les électeurs de chaque canton élisent désormais deux membres de sexe opposé, se présentant en binôme de candidats. Les conseils départementaux se renouvellent intégralement tous les six ans (*Fiche de synthèse n°11 de l'Assemblée Nationale sur l'organisation territoriale en France*)

Les départements exercent les compétences pour les domaines de l'action sociale (enfance, personnes handicapées, personnes âgées, revenu de solidarité active), des infrastructures (ports, aérodromes, routes départementales), de la gestion des collèges, de l'aide aux communes. L'organigramme du département (voir ci-dessous comme exemple, le cas du Maine-et-Loire) reflète la répartition de l'exercice de ces compétences.

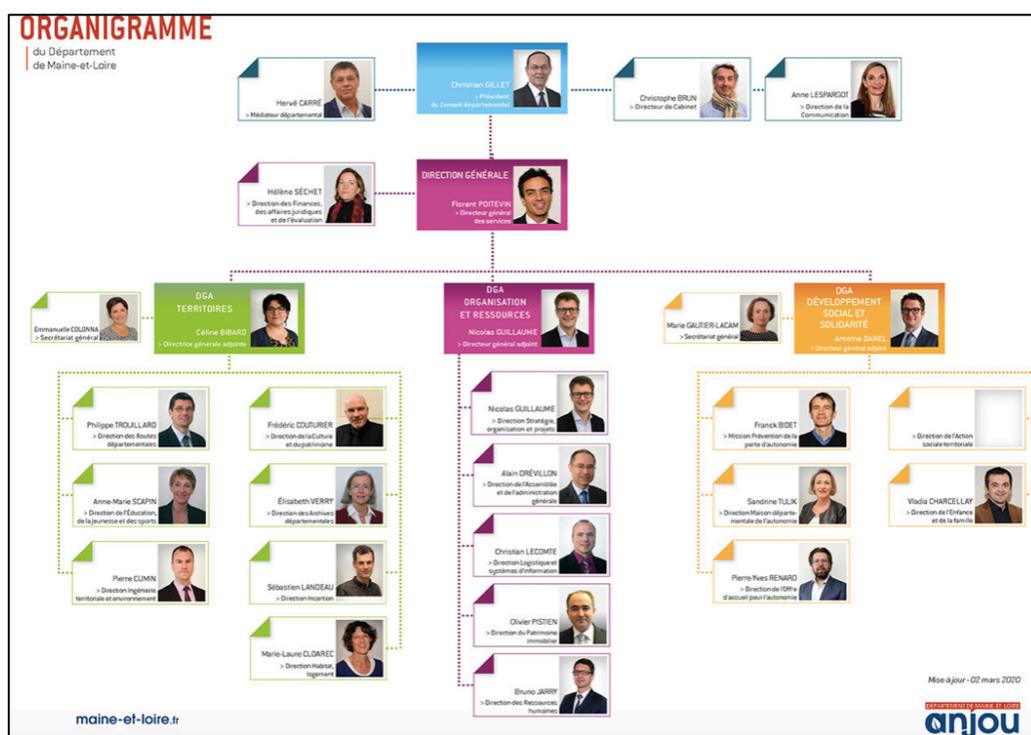


Figure 30 : Organigramme Conseil Départemental du Maine-et-Loire (source : site du CD du Maine-et-Loire 2019)

c) **Les régions**, plus récentes, depuis la loi du 2 mars 1982 ont le statut de collectivité territoriale et en 1986 a eu lieu la première élection des conseils régionaux au suffrage universel. La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales a regroupé certaines régions, leur nombre total passant ainsi de 21 à 12 (en dehors de la Corse, qui est une collectivité à statut particulier).

Les régions exercent principalement leurs compétences dans les domaines suivants : le développement économique, l'aménagement du territoire, les transports non urbains, la gestion des lycées, l'enseignement supérieur, la formation professionnelle.

On peut souligner qu'à ce jour, il y a encore des compétences partagées par les différents échelons puisque les communes, départements et régions se partagent les compétences dans les domaines suivants : le sport, le tourisme, les affaires culturelles,

la promotion des langues régionales, l'éducation populaire. L'organigramme de la région (voir ci-dessous le cas de l'Ile-de-France) reflète la répartition de l'exercice de ces compétences.

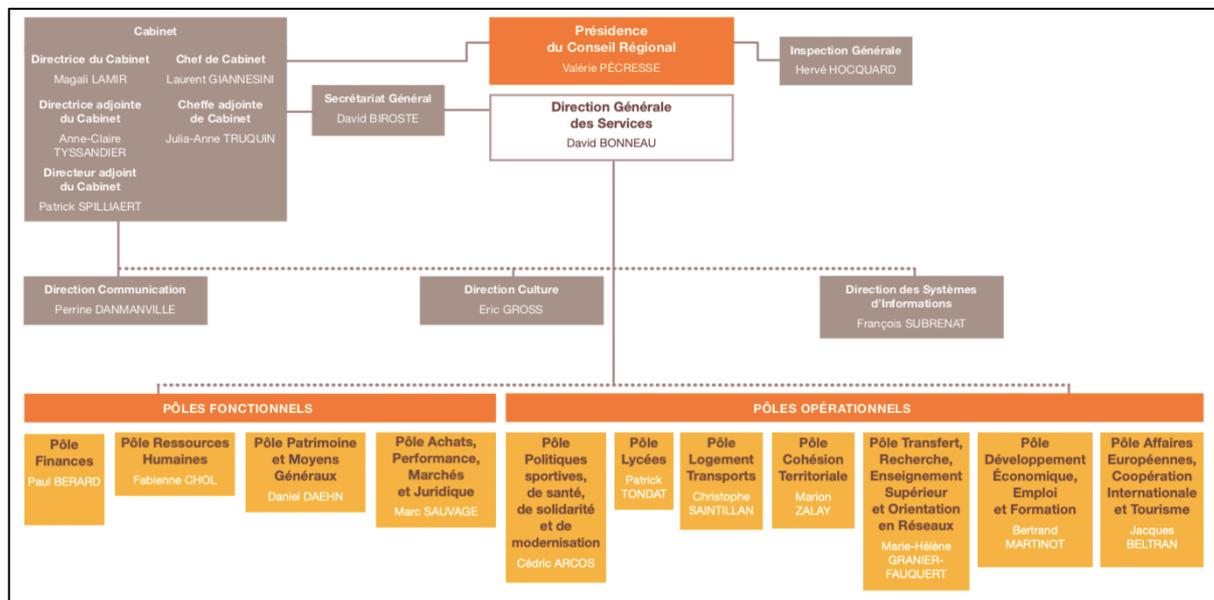


Figure 31: Organigramme du Conseil Régional Ile-de-France (source : site du CR Ile-de-France 2019)

d) Le développement de l'**intercommunalité** et des **métropoles**

Pour faire face au risque d'émiettement des politiques publiques locales, compte tenu du nombre considérable de communes, un échelon intercommunal a été fortement développé permettant à plusieurs communes de mutualiser la gestion de certains services publics (comme l'eau, les transports, la voirie, la collecte des ordures ménagères, l'aménagement etc...) et l'élaboration de certaines politiques. Dans ce but, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ont été créés (ce sont des personnes publiques sans être des collectivités territoriales). Leurs créations résultent, le plus souvent, d'une démarche volontaire des collectivités qui en deviennent membres. Le fait intercommunal a été particulièrement dynamique : plusieurs vagues de constitution d'EPCI ont eu lieu, d'abord avec l'émergence des syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple (SIVU ou SIVOM) qui dépendent des communes pour leur financement. S'y ajoutent les syndicats mixtes, qui peuvent associer des communes à d'autres personnes publiques et qui sont au

nombre d'environ 3 000 (y compris les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux).

La seconde génération d'EPCI répond à la volonté d'une plus grande intégration, la coopération intercommunale étant alors financée par une fiscalité propre – soit une fiscalité professionnelle unique, soit une fiscalité additionnelle. Leur nombre a été sensiblement réduit à compter du 1^{er} janvier 2017, date d'entrée en vigueur des nouvelles cartes intercommunales définies en application de la loi NOTRe.

La DGCL dénombre 1.258 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, eux-mêmes regroupant 34.966 communes (ainsi quasiment 100% des communes font partie d'un EPCI entérinant le développement de l'intercommunalité en fort développement depuis les lois et Chevènement de 1999. Les tableaux ci-dessous précisent la répartition des EPCI et groupements de communes, ainsi que les populations moyennes par type de groupement.

Nombre de groupements de communes à fiscalité propre						
	Au 1 ^{er} janvier	2015	2016	2017	2018	2019
Métropoles		11	13	14	21	21
Communautés urbaines (CU)		9	11	15	11	13
Communautés d'agglomération (CA)		226	196	219	222	223
Communautés de communes (CC)		1 884	1 842	1 018	1 009	1 001
Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)		3	-	-		
Nombre d'EPCI à fiscalité propre		2 133	2 062	1 266	1 263	1 258
Métropole de Lyon		1	1	1	1	1
Nombre total de communes regroupées^(a)		36 588	35 858	35 411	35 353	34 966
Nombre de communes isolées		70	27	5	4	4
<i>EPCI à fiscalité professionnelle unique :</i>						
Nombre de groupements		1 309	1 309	1 022	1 061	1 073
Nombre de communes regroupées ^(a)		23 157	23 670	28 630	29 667	29 818

Sources : DGCL, Banatic ; Insee, Recensements de la population.
Champ : France.
(a) Y compris les communes de la métropole de Lyon à partir de 2015.

Figure 32 : Nombre de groupements de communes à fiscalité propre (source : rapport annuel DGCL 2019)

Population moyenne par nature juridique (en nombre moyen d'habitants)						
	Au 1 ^{er} janvier	2015	2016	2017	2018	2019
Communautés de communes (CC)		14 282	14 139	22 411	22 249	22 163
Communautés d'agglomération (CA)		114 556	111 294	109 418	106 578	105 441
Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)		49 558	-	-	-	-
Communautés urbaines (CU)		258 100	230 428	250 376	221 272	224 845
Métropoles		637 536	1 188 164	1 134 650	853 919	856 536

Source : DGCL, Banatic ; Insee, Recensement de la population.
Champ : France.

Figure 33 : Population moyenne par nature juridique (source : rapport annuel DGCL 2019)

1.1 Les collectivités ont un poids financier et économique considérable :

En 2015, les dépenses des administrations publiques locales s'élevaient à 249,2 milliards d'euros (dont 36,9 milliards d'euros de dépenses d'investissement) : ainsi les collectivités territoriales financent près de 60 % de l'investissement public. Au total, les dépenses locales représentent environ 20 % de la dépense publique, soit près de 12 % du PIB.

Le montant des ressources des collectivités territoriales est croissant, du fait des transferts de compétences avec la décentralisation. Leurs ressources sont constituées :

- de taxes et impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et contribution économique territoriale (constituée de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises). L'ensemble de la fiscalité directe locale représentait près de 86 Milliards d'euros en 2015,

- de concours de l'État, dont la dotation globale de fonctionnement (DGF) passant de 50 à 48 milliards d'euros de 2015 à 2017, dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au rétablissement des finances publiques, ce qui occasionne un véritable débat entre l'État et les collectivités sous forte pression.

2.1.1.2 *La fonction publique territoriale : les effectifs des collectivités locales et EPCI*

Créée par la loi du 16 janvier 1984, la fonction publique territoriale (FPT) a vu ses effectifs augmenter, du fait des transferts d'effectifs de la fonction publique de l'État liés aux différentes compétences décentralisées. Fin 2017, 1.970.000 agents étaient recensés dans la fonction publique territoriale (FPT), soit plus du tiers des effectifs de la fonction publique. Ils se répartissaient en 1.467.800 fonctionnaires, 376.100 contractuels, 67.800 agents bénéficient de contrats aidés et 58.300 agents relèvent d'autres statuts (par exemple assistants maternels et familiaux, apprentis, collaborateurs de cabinet). Par ailleurs, 46 000 agents occupent des postes dits « secondaires²⁰ ».

²⁰ Soit des postes occupés par des agents ayant déjà une activité principale dans la fonction publique

Par ailleurs, Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)²¹ dénombre 43.000 employeurs territoriaux. Les communes et les EPCI emploient l'essentiel des fonctionnaires territoriaux (plus de 75% des agents territoriaux), devant les départements (environ 15% des agents territoriaux) et les régions (moins de 5% des agents territoriaux).

Les fonctionnaires territoriaux toutes catégories confondues représentent près de 9% de la population active. Localement, l'administration communale peut faire partie des tous premiers employeurs d'une commune, d'où un fort impact sur l'emploi local (et l'économie locale par voie de conséquence). C'est au-delà d'une administration, un employeur à haute visibilité.

Effectifs dans les trois versants de la fonction publique, par statut (en milliers)						
au 31 décembre	2015	2016/2015	2016	2016 ^(a)	2017/2016	2017
Total trois fonctions publiques	5 648,3	+ 0,4 %	5 669,5	5 672,1	- 0,1 %	5 664,7
Fonction publique de l'État	2 477,5	+ 1,0 %	2 503,0	2 507,9	- 0,0 %	2 507,1
Ensemble hors contrats aidés	2 398,0	+ 1,2 %	2 426,7	2 431,5	+ 0,8 %	2 450,3
Fonctionnaires	1 542,4	+ 0,2 %	1 545,8	1 545,9	+ 0,1 %	1 546,7
Contractuels	378,9	+ 4,8 %	397,1	399,7	+ 4,1 %	416,3
Autres	476,7	+ 1,5 %	483,7	485,9	+ 0,3 %	487,3
Contrats aidés	79,4	- 3,9 %	76,4	76,4	- 25,6 %	56,8
Fonction publique territoriale	1 984,2	- 0,4 %	1 977,2	1 977,2	- 0,4 %	1 970,0
Ensemble hors contrats aidés	1 889,3	- 0,2 %	1 885,8	1 885,9	+ 0,9 %	1 902,2
Fonctionnaires	1 472,3	- 0,2 %	1 469,3	1 469,3	- 0,1 %	1 467,8
Contractuels	356,0	+ 0,2 %	356,8	356,9	+ 5,4 %	376,1
Autres ^(a)	61,0	- 2,0 %	59,7	59,7	- 2,4 %	58,3
Contrats aidés	94,9	- 3,8 %	91,4	91,4	- 25,8 %	67,8
Fonction publique hospitalière^(b)	1 186,6	+ 0,2 %	1 189,3	1 187,0	+ 0,1 %	1 187,7
Ensemble hors contrats aidés	1 163,3	+ 0,4 %	1 167,7	1 165,4	+ 0,7 %	1 173,4
Fonctionnaires	836,4	- 0,4 %	832,9	832,9	- 0,8 %	826,5
Contractuels	205,3	+ 3,6 %	212,6	212,7	+ 5,9 %	225,1
Autres	121,6	+ 0,4 %	122,1	119,8	+ 1,6 %	121,8
Contrats aidés	23,3	- 7,5 %	21,6	21,6	- 34,0 %	14,3

(a) Collaborateurs de cabinet, assistants maternels et familiaux, apprentis.
(b) Y compris internes et résidents, hors praticiens hospitalo-universitaires.
(c) Rupture de série.
Source : Insee, SIASP. Calculs DGCL, DGAFF.
Champ : France hors Mayotte, emplois principaux, tous statuts (y compris les assistants maternels et les apprentis).

Figure 34 : Comparaison des effectifs par type dans les trois fonctions publiques (source : rapport annuel DGCL 2019)

La répartition par catégorie des agents de la FPT (voir tableau ci-dessous) montre une surreprésentation des catégories²² C, comparativement à la FPE et une sous-

²¹ Le CNFPT est un établissement public français paritaire déconcentré, créé en 1972. Il accompagne les collectivités territoriales et leurs agents dans leur mission de service public. Il conçoit et dispense la formation des agents de la FPT (fonction publique territoriale), organise les concours et les examens professionnels de catégorie A+. Il assure l'observation et l'anticipation de l'évolution des métiers territoriaux.

²² Les agents de catégorie A exercent des fonctions de conception et de direction et ont vocation à être cadres ou experts. Parmi eux, les agents de catégorie A+ occupent souvent des emplois d'encadrement supérieur et de direction. Les agents de catégorie B exercent des fonctions d'application. Cadres intermédiaires, ils peuvent encadrer des équipes, des ateliers, des services. Les agents de catégorie C exercent des fonctions d'exécution qui varient selon la filière d'appartenance et l'employeur territorial.

représentation de la catégorie des encadrants (9% du total, contre 54% dans la FPE). Ainsi, la FPT se caractérise par une forte proportion d'agents de catégorie C (76 %) et une faible proportion d'agents de catégorie A (9 %).

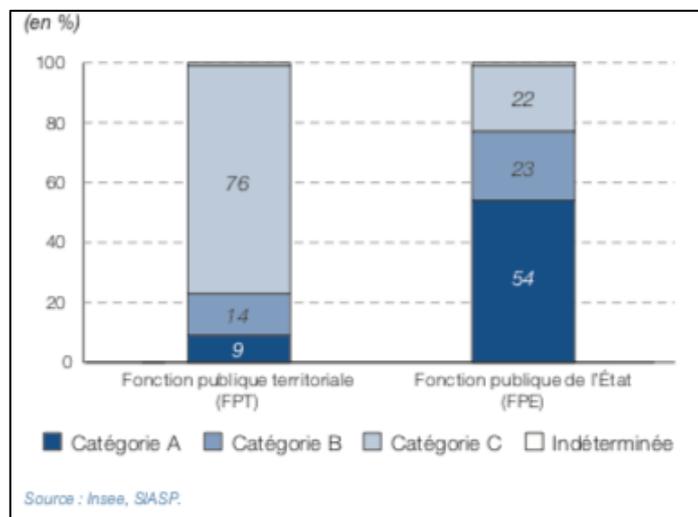


Figure 35 : Répartition des agents par catégorie (comparatif FPT versus FPE) (source : rapport annuel DGCL 2019)

La filière technique et la filière administrative regroupent près de 70 % des effectifs territoriaux. La répartition des emplois par filière varie fortement selon le niveau de collectivité : la filière technique est fortement présente dans les régions et la filière administrative l'est davantage dans les organismes départementaux.

Répartition et évolution des effectifs par filière entre fin 2016 et fin 2017							
Filière	Organismes communaux	Organismes inter-communaux	Organismes départementaux	Organismes régionaux	Autres ^(a)	Ensemble	Évolution 2017/2016
Administrative	238 278	78 414	87 743	19 326	2 927	426 688	+ 1,6 %
Technique	503 256	154 927	116 128	65 378	1 530	841 219	+ 0,9 %
Culturelle	47 843	21 036	6 798	494	2 707	78 878	- 1,3 %
Sportive	12 509	5 983	408	38	32	18 970	- 0,3 %
Sociale	111 587	19 761	35 610	331	107	167 396	- 1,0 %
Médico-sociale	61 028	9 703	20 517	277	152	91 677	+ 0,1 %
Médico-technique	961	216	1 498	30	7	2 712	- 1,8 %
Police municipale	23 071	720	16	-	-	23 811	+ 1,8 %
Incendie et secours	138	17	39 109	-	-	39 266	- 0,4 %
Animation	107 343	19 369	1 261	130	609	128 712	+ 3,0 %
Autres cas ^(b)	14 259	4 070	4 793	1 005	441	24 568	+ 10,9 %
Ensemble	1 120 273	314 216	313 881	87 011	8 516	1 843 897	+ 1,0 %

(a) OPHLM, caisses de crédit municipal, régies, EPA locaux.
(b) Autres agents non classables dans une filière.
Note : les bénéficiaires de contrats aidés, les assistants maternels et familiaux et les apprentis font l'objet d'un classement spécifique au sein de la nomenclature des emplois territoriaux. Ils ne sont pas pris en compte dans cette répartition.
Source : Insee, SIASP. Calculs DGCL.
Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux, hors bénéficiaires de contrats aidés, assistants maternels et apprentis.

Figure 36 : Répartition et évolution des effectifs par filière (source : rapport annuel DGCL 2019)

2.1.1.3 Les rémunérations des agents territoriaux

Ils correspondent à la répartition par catégorie (avec une grande majorité d'agents de catégorie C), avec un salaire net moyen de 1 972 € (hors emplois aidés) en 2017 (cf. tableau suivant).

	Répartition des effectifs ^(a) (en %)	Salaires nets moyens (en euros)	Évolution des salaires nets moyens	
			en euros courants (en %)	en euros constants (en %)
Ensemble	100,0	1 944	+ 2,1	+ 1,0
Fonctionnaires	79,1	2 026	+ 2,1	+ 1,0
catégorie A	7,5	3 385	+ 2,7	+ 1,6
catégorie B	12,0	2 358	+ 1,7	+ 0,6
catégorie C	59,6	1 789	+ 2,1	+ 1,1
Contractuels	17,0	1 711	+ 1,7	+ 0,7
Autres statuts	0,1	3 669	+ 4,0	+ 3,0
Ensemble hors bénéficiaires de contrats aidés	96,2	1 972	+ 1,9	+ 0,9
Emplois aidés	3,8	1 226	+ 0,8	- 0,2
Cadres et professions intellectuelles supérieures	8,3	3 365	+ 2,1	+ 1,1
Professions intermédiaires	15,9	2 290	+ 1,9	+ 0,8
Employés et ouvriers	75,0	1 713	+ 2,1	+ 1,0
Indéterminé	0,8	1 951	+ 8,0	+ 6,9
Communes	53,7	1 843	+ 2,1	+ 1,0
CCAS et caisses des écoles	6,6	1 733	+ 2,0	+ 1,0
EPCI à fiscalité propre	13,3	2 024	+ 2,0	+ 1,0
Autres structures intercommunales	3,6	1 909	+ 1,6	+ 0,6
Départements	13,8	2 159	+ 1,8	+ 0,8
Services départementaux d'incendie et de secours	2,9	2 645	+ 1,8	+ 0,8
Régions	4,9	2 078	+ 2,4	+ 1,4
Autres collectivités locales	1,2	2 154	+ 1,4	+ 0,4

(a) En équivalents-temps plein annualisés.
 Source : Insee, SIASP. Calculs DGCL.
 Champ : France hors Mayotte. Tous statuts hors militaires, apprentis et assistants maternels.

Figure 37 : Salaires nets mensuels moyens en ETP (source : rapport annuel DGCL 2019)

2.1.1.4 Les emplois de direction et les emplois fonctionnels :

Dès la création de la FPT en 1984, les agents occupant plus hauts emplois de direction administrative ou technique des collectivités territoriales ont été placés sous un régime spécifique dit d'« emploi fonctionnel ».

Ces agents exercent les fonctions de direction générale des services des collectivités territoriales, par conséquent ils ont une relation de grande proximité avec l'exécutif territorial, à la jointure entre la sphère politique et la sphère administrative. Avec les collaborateurs de cabinet, ce sont les premiers collaborateurs de l'autorité territoriale. Comme l'indique le rapport du CNFPT de décembre 2017 présentant les emplois fonctionnels sous forme de 100 questions/réponses : « Une confiance absolue est donc nécessaire entre eux ». Ce sera bien sûr l'objet de notre recherche qui est centrée sur les directeurs généraux des services et leur relation avec le chef de l'exécutif territorial.

Ce positionnement à la jonction de l'administratif et du politique, explique pourquoi certaines règles spécifiques leur soient appliquées notamment en matière de recrutement (de création par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement en respectant les seuils démographique), de déroulement de carrière, de rémunération et de cessation de fonction.

Le rapport du CNFPT de décembre 2017 mentionne que les emplois de direction des grandes collectivités (8 500) représentent 7 % des emplois de catégorie A des grandes collectivités.

On observe également une hausse des emplois de Directeurs parmi les autres emplois de direction (de 33,5% des emplois en 2014 à 37% en 2017), notamment au sein des régions, communautés d'agglomération, grandes communes et communautés urbaines et métropoles.

On estime les effectifs des emplois fonctionnels à 7 500 emplois (toutes collectivités confondues), dont 36 % sont dans les grandes collectivités (2.720). C'est principalement dans cette catégorie que notre recherche se place et donne tout son sens.

	Effectif	% par type	% par rapport au total	% 2014
Emploi fonctionnel	2722	100%	34%	30,5%
DG/DGS	763	28%	9%	7,9%
DGA/DGAS/SG	1832	67%	23%	20,5%
DGST	127	5%	2%	2%
Autres emplois de direction	5764	100%	66%	69,5%
Directeurs	2973	55%	37%	33,5%
Encadrement intermédiaire	1524	28%	19%	23%
Experts	831	16%	10%	10,6%
Autres	37	1%	>1%	2,5%
Non précisé	399	-	-	-
Total	8486*		100%	100%

*Total hors communes de moins de 40 000 habitants surclassées (479 agents recensés sans redressement)

Figure 38 : Effectifs Emplois Fonctionnels et autres emplois de direction - source CNFPT, 2017)

26% des emplois de direction sont au sein des communes de plus de 40 000 habitants et 25% dans les département. On observe une progression des emplois de direction principalement due au développement de l'intercommunalité, notamment dans les communautés urbaines et métropoles et les communautés de communes de plus de 40 000 habitants.

Type de collectivités	Enquête 2017				Enquête 2014			
	Nombre de collectivités	Effectif	Part	Effectif moyen	Nombre de collectivités	Effectif	Part	Effectif moyen
Régions	14	720	8,5%	51,4	26	970	11,7%	37,3
Départements	98	2 118	25,0%	21,6	100	1 849	22,4%	18,5
Collectivités territoriales uniques	4	178	2,1%	44,5	/	/	/	/
Communes de plus de 40 000 habitants	182	2 202	25,9%	12,1	180	2 460	29,8%	13,6
CCAS/CIAS de plus de 500 agents	36	43	0,5%	1,2	17	13	0,2%	0,8
Communautés urbaines/EPT / métropoles	42	1 413	16,7%	40,4	21	1 032	12,5%	49,1
Communautés d'agglomération	222	1 234	14,5%	5,6	225	1 408	17,0%	6,3
Communautés de communes de plus de 40 000 habitants	108	199	2,3%	1,8	76	144	1,7%	1,9
Syndicats	6	122	1,4%	7,3	3	31	0,4%	10,3
CNFPT + CDG	97	257	3,0%	2,6	95	355	4,3%	3,7
Total	809	8 486	100,0%	10,5	743	8 262	100,0%	11,1

**Total hors communes de moins de 40 000 habitants surclassées (479 agents recensés sans redressement)*

Figure 39 : Emplois de direction par type de collectivités (source CNFPT, 2017)

2.1.1.5 Emplois fonctionnels : grades et filières

Plus de 3 emplois sur 4 ont un grade d'ingénieur en chef (47%) ou d'administrateur (26%), à savoir les plus hauts grades des filières technique et administrative. Les variations principales sont liées à l'achèvement de la carte intercommunale (cf. Loi NOTRe).

	Rappels 2014	Emplois fonctionnels	Autres emplois de direction
Ingénieur en chef	47%	44,3%	21%
Administrateur	26%	36,9%	34%
Attaché	10%	3,1%	37%
Conservateur du patrimoine	9%	8,6%	<1%
Conservateur des bibliothèques	6%	5,4%	<1%
Ingénieur	2%	1,2%	7%
			55%
			23%
			-
			12%
			8%
			1%

Figure 40 : Emplois Fonctionnels et Filières (source CNFPT, 2017)

Leur répartition des emplois fonctionnels (ici des directeurs généraux adjoints et directeurs généraux des services techniques) par domaine d'activité sont les suivants :

	Emplois fonctionnels	Autres emplois de direction
Organisation et gestion des ressources	47%	87%
Services techniques urbains et infrastructures publiques	18%	2%
Citoyenneté, culture et sport	16%	1%
Aménagement et développement durable des territoires	10%	3%
Solidarité, cohésion sociale et santé	3%	1%
Education, enfance et jeunesse	1%	<1%
Sécurité et protection des biens et des personnes	<1%	<1%
Multi-secteurs	5%	6%
		27%
		23%
		13%
		4%
		2%
		<1%
		3%

**La répartition par domaine d'activité prend en compte les affectations multiples de certains agents*

Figure 41: Emplois fonctionnels et domaines d'activité (source CNFPT, 2017)

La fonction de direction générale des services occupe un peu plus de 750 dirigeants (voir tableau ci-dessous).

Type de collectivités	Effectif	% 2017	% 2014
CNFPT + CDG	110	14,4%	24,5%
CCAS/CIAS de plus de 500 agents	29	3,8%	0,7%
Communauté d'agglomération	202	26,4%	27,1%
Communauté de communes de plus de 40 000 habitants	86	11,3%	8,0%
Collectivités territoriales uniques	4	0,5%	-
CU+ EPT + métropoles	45	5,9%	3,3%
Communes de plus de 40 000 habitants	160	20,9%	20,9%
Départements	108	14,1%	12,3%
Régions	14	1,8%	3,0%
Syndicats	6	0,8%	0,2%
Total	763	100%	100%

Figure 42 : DGS et types de collectivités (source CNFPT, 2017)

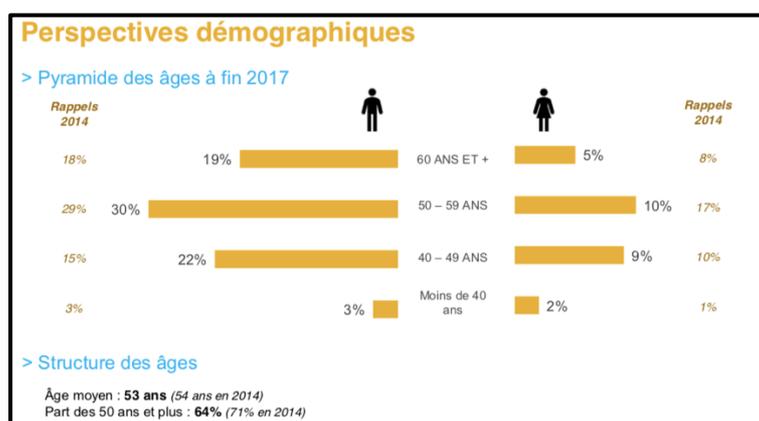


Figure 43 : Perspectives démographiques pour les DGS (source CNFPT, 2017)

Pour les élus, la DGCL recense plus de 550.000 élus : Ils vont de conseiller municipal à maire, président de département ou président de région (NB les élus des EPCI sont aussi élus des communes, ils ne sont donc pas comptés dans le tableau ci-dessous).

Nombre d'élus locaux au 1 ^{er} janvier 2019 et répartition par âge ^(a)					
Mandats	Effectifs	Répartition par classe d'âge (en %)			
		moins de 40 ans	de 40 à 59 ans	60 ans et plus	Ensemble
Conseillers régionaux et territoriaux ^(b)	1 927	13,8	56,1	30,2	100,0
Dont : présidents	17	0,0	70,6	29,4	100,0
Conseillers départementaux ^(c)	4 187	6,4	50,1	43,5	100,0
Dont : présidents	97	0,0	40,2	59,8	100,0
Conseillers communautaires	66 963	3,5	38,1	58,4	100,0
Dont : présidents	1 257	2,6	36,0	61,5	100,0
Conseillers municipaux ^(c)	498 164	10,9	49,7	39,4	100,0
Dont : maires	34 816	1,8	33,1	65,2	100,0
1 ^{ers} adjoints	34 119	3,2	40,9	55,9	100,0
2 ^{es} adjoints	31 941	5,0	46,4	48,6	100,0
autres adjoints	51 011	5,4	46,8	47,8	100,0
autres conseillers	346 277	13,9	53,0	33,1	100,0
Dont : communes de moins de 1 000 habitants	275 849	12,1	50,0	37,9	100,0
communes de 1 000 habitants et plus	222 315	9,4	49,4	41,2	100,0
Population française de 18 à 99 ans (au 01/01/2019)	52 465 509	33,3	33,3	33,3	100,0

(a) Âge au 1^{er} janvier.
(b) Y compris Corse, Martinique et Guyane.
(c) Y compris Paris.
Source : ministère de l'intérieur, bureau des élections et des études politiques (répertoire national des élus) ; Insee, estimations de population.
Champ : France métropolitaine + DOM.

Figure 44 : Nombre d'élus locaux par types de mandats (source : DGCL, 2019)

La provenance socio-professionnelle des élus est éclairante. Pour les maires ou présidents, on notera la proportion importante de retraités dans les communes, de cadres et professions intellectuelles supérieures pour les régions et départements. Foucault (2020) note dans son portrait des maires une évolution des niveaux de formation des maires, en particulier notable dans les communes de plus de 30.000 habitants, qui pour 70% d'entre eux sont titulaires d'une licence ou du diplôme d'une grande école d'ingénieur ou de commerce. C'est un enjeu de taille « *le diplôme est un puissant ressort de l'intensité du malaise des maires devant faire face à une complexité administrative dans l'exercice quotidien de leurs responsabilités* (Foucault, 2020) et également dans la relation avec leurs administrations (souvent très bien formées sur le plan universitaire et en formation continue, et disposant d'une grande expérience). L'asymétrie ici pourrait être ici inversée.

La catégorie socioprofessionnelle des élus locaux au 1 ^{er} janvier 2019 (en %)						
Catégorie socioprofessionnelle	Conseillers régionaux et territoriaux	Conseillers départementaux	Conseillers communautaires	Conseillers municipaux	dont : maires	Population de 15 ans et plus
Agriculteurs exploitants	3,8	4,3	9,3	10,3	14,1	0,8
Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	9,8	6,4	6,7	6,6	6,3	3,4
Cadres et professions intellectuelles supérieures	41,0	33,8	20,0	15,4	16,2	9,6
Professions intermédiaires	11,7	16,5	13,0	14,7	11,0	13,8
Employés	7,4	9,2	10,2	19,3	7,8	15,3
Ouvriers	0,4	0,2	0,9	3,9	1,0	11,8
Autres professions	4,6	2,9	1,3	2,2	1,0	45,2
Retraités	10,7	21,4	35,5	24,0	40,5	
Autres sans activité professionnelle	10,5	5,3	3,1	3,7	2,1	
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : ministère de l'intérieur, bureau des élections et des études politiques (répertoire national des élus) ; Insee, enquête Emploi 2018.
Champ : France métropolitaine + DOM.

Figure 45 : Catégorie socioprofessionnelle des élus locaux (source DGCL, 2019)

2.1.2 Un environnement en mutations constantes depuis près de 40 ans

Depuis près de 40 ans, les collectivités sont le champ d'évolutions majeures (en particulier sur le plan des compétences exercées plus nombreuses du fait des actes de décentralisation, de la pression financière exercée sur elles les amenant à utiliser de nouvelles méthodes de travail et de pilotage de leurs projets et activités. La décentralisation a donné plus de pouvoirs et de responsabilités aux élus et à leurs équipes, ce qui les amènés à se renforcer, à se former pour faire face à ces challenges et mieux promouvoir leurs communes et territoires.

La FPT a développé aussi une spécificité de travail en grande proximité avec les élus, voire d'être soupçonnée d'être politisée, notamment la catégorie A (Dion, 1986 ; Roubieu, 1999 ; Biland, 2011). En effet, les collectivités territoriales ont deux chaînes de commandement : une chaîne de commandement politique et une chaîne de commandement administratif. C'est ce qui les distingue des entreprises du secteur privé et aussi des administrations de l'État (où le politique est présent indirectement).

Si les rôles sont a priori bien répartis (les élus conçoivent et décident ; les fonctionnaires exécutent et mettent en œuvre), la réalité se montre plus complexe. Les élus et les fonctionnaires travaillent étroitement ensemble pour manager l'organisation interne afin d'améliorer le service rendu aux usagers ou pour piloter les grands projets (nouveaux équipements publics ; nouveaux services, etc.). Au-delà, des classiques jeux d'acteurs, on voit se développer des zones d'interférence entre politique et administration, des « zones grises » (Lamarzelle, 1996, 2014). Autant de risque pour l'administration et ses cadres, en particulier ses dirigeants (Perrin, 2005), dont les relations et la confiance peuvent en être affectées.

Cette complexité ouvre des zones de risques pour le cadre territorial et est un des éléments d'explication du développement du « *spoil-system* » (système des dépouilles), qui fait que lors d'alternances, les nouveaux élus aient tendance à renouveler souvent complètement les équipes de direction générale (Perrin, 2005 ; Kesler, 2006).

On soulignera ici deux vecteurs de force concomitants :

2.1.2.1 *Le mouvement dynamique des décentralisations :*

Le mouvement des décentralisations a pris une dizaine d'années de réflexion et de gestation pour éclore avec les lois dites Defferre en 1982. Dès 1975, le constat est fait par le Président de la République d'un État trop englué, ralenti par des actions trop quotidiennes, et en regard d'un souhait des citoyens de s'impliquer plus dans la gestion de leur commune. Il s'ensuivra le rapport Guichard²³ « Vivre ensemble », dont les conclusions sur un nouvel environnement territorial inspireront les lois Defferre (Raymond, 2018).

Depuis le premier Acte de décentralisation de 1982 (les lois « Defferre du 2 mars 2002 et suivantes), l'exécutif en charge des administrations territoriales, s'est vu sans cesse renforcé (avec le transfert de services public de l'État vers les collectivités, l'apparition de nouveaux services publics, la croissance des effectifs, la croissance des budgets de fonctionnement et d'investissement) ce qui nécessite des compétences métiers vastes et diversifiés. Avec la décentralisation, l'État unitaire procède au transfert des compétences aux autorités locales (Communes, Départements et Régions) et leur accorde le pouvoir d'élaborer, de délibérer, de mettre en œuvre, de contrôler et de sanctionner. Le passage de la déconcentration à celle de la décentralisation, ont profondément modifié les relations entre le pouvoir central national et les administrations et collectivités locales (Raymond, 2018).

Trois « actes » de décentralisation se sont ainsi succédé depuis 1982 :

-l'Acte I de 1982 à 2002, qui a principalement réaffirmé le principe de « libre administration des collectivités territoriales », précisé l'action des collectivités (i.e. la faculté de pouvoir décider, d'arrêter, de sanctionner, d'interdire ou d'autoriser), réparti les compétences par blocs, instauré un contrôle de la légalité a posteriori, attribué la clause administrative générale de compétence (Verpeaux et al., 2018 ; Raymond, 2018).

²³ Voir « historique complet de la décentralisation sur www.collectivités-locales.gouv.fr

-l'Acte II de 2003 à 2010 qui commence avec le vote de la loi constitutionnelle de mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, redistribue les compétences de l'État (loi du 13 août 2004, relative aux « libertés et responsabilités locales »), passe d'une « *optique d'horizontalité et de superposition, à une optique de transversalité et de mutualisation* » (Raymond, 2018). Il s'agit de transférer en totalité des compétences aux départements (social, santé, voirie) et aux régions (développement économique, apprentissage, et aides aux entreprises), de développer l'intercommunalité (en permettant de définir l'« intérêt communautaire », ce qui sépare ce qui relève de l'EPCI et de la commune). Parallèlement des dispositions financières nouvelles apparaissent : suppression et remplacement de la taxe professionnelle, mise en place d'un système de péréquation entre collectivités pour jouer des effets de solidarité entre communes riches et communes pauvres, incitation à la mutualisation... (Raymond, 2018).

-l'Acte III, (dit « Acte I de la modernisation de l'Action publique ») de 2011 à 2015 qui vise la modernisation et également la simplification de la cartographie territoriale. De 2013 à 2015 plusieurs lois structurent cet Acte 3. Avec la loi « MAPAM » de 2014 (relative à la Modernisation de l'Action Publique, à la mise en place des collectivités « chef de file » sur les compétences et à l'affirmation des métropoles), et la loi « NOTRe » du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République, l'État a mis en place une réforme visant la responsabilisation accrue des exécutifs locaux, la réorganisation des compétences entre acteurs locaux et encourageant les communes à se regrouper ou aux Départements et aux Régions, à terme, à fusionner (Raymond, 2018, Verpeaux et al., 2018).

2.1.2.2 *L'impératif, pour ne pas dire la pression financière et de recherche d'efficacité de gestion permanentes,*

L'article 72-2 de la Constitution précise que « les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement » et qu'elles « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures » (...) et que « tout transfert de compétences s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ». « *L'autonomie financière locale est une composante juridique du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales* » (Verpeaux et al.,

2018). Pour autant, l'autonomie financière s'est fragilisée et on assiste à un État décentralisateur sur les compétences, mais très contrôlant et pressant sur les finances (Verpeaux et al., 2018), ce qui place les collectivités face à une véritable injonction paradoxale.

A l'image de l'État, les collectivités locales sont sous forte pression financière avec une baisse des dotations, l'augmentation des transferts de compétences et des effectifs et des demandes croissantes de services publics. Ce qui constitue un effet ciseaux classique en gestion (Hertzog, 2009). De ce fait, les collectivités sont engagées dans des démarches profondes de changement managérial. Elles ont lancé des démarches d'économies budgétaires (Carassus et al., 2017). Comme l'ensemble des organisations publiques, elles cherchent avec leurs équipes de contrôle de gestion de réduire les gaspillages, les doublons et les dysfonctionnements. Elles optimisent les démarches d'achat public.

On observe en parallèle des vagues de réorganisations, de mutualisations, de mise en place d'outils de pilotage de la performance publique, avec un leitmotiv « *faire plus avec moins* » : l'émergence progressive de ce que l'on a appelé « nouveau management public », constatant que les administrations feraient bien de s'inspirer du modèle du secteur privé pour parfaire leur organisation, leur performance et la qualité du service public, ce qui est un sujet occasionnant de nombreux débats entre chercheurs, entre acteurs aussi. La « Performance », la « Bonne Gestion » est donc perçue, vécue, affichée etc. comme un facteur clé de succès du Maire ou du Chef de l'exécutif territorial, c'est même un argument électoral. L' élu est tiraillé entre sa vocation d'entrepreneur public et de bon gestionnaire, soucieux de la dépense publique (Hertzog, 2009).

2.1.2.3 *Le nouveau management public comme élément de contexte conditionnant et faisant évoluer les relations entre élus et administration*

Cette situation de mutations profondes de l'environnement territorial a amené des révisions complètes des organisations internes (un « *reengineering* »), avec l'apparition progressive de fonctions managériales nouvelles (comme le contrôle de gestion, la qualité, le pilotage de la performance, le pilotage de projets...) (Guenoun, 2009 ; Carassus et al., 2017), des évolutions des fonctions « traditionnelles » (l'« administration du personnel » qui devient « ressources humaines », la fonction achats qui élargit le périmètre classique

des services de la commande publique, le numérique pour les directions informatiques etc...) (Santo & Verrier, 2007 ; Guenoun, 2009).

Le management public s'inspire du management privé en reprenant ses outils, ses méthodes et son langage, ce qui suscite un débat de fond (Burlaud & Laufer, 1980 ; Bartoli & Blatrix, 2015). Ces créations, comme celle du contrôle de gestion, se sont faites non sans résistance et difficultés, techniques, philosophiques (Eymeri, 2005) et symboliques (Burlaud & Laufer, 1980 ; Gibert, 1995)

On met en avant dans les organisations publiques, comme moteur « objectif » du progrès, les méthodes pratiquées dans le secteur privé, avec la nécessité de développer de nouvelles expertises :

- Contrôle de gestion, programmation, planification et prospective (Burlaud & Laufer, 1980 ; Gibert, 1995)
- Marketing et qualité (avec en particulier la transformation progressive de l'utilisateur en client) (Santo et Verrier, 2007)
- Management, culture du résultat (versus culture de moyens) (Préel & Victor, 1986 ; Cannac, Trosa et al., 2007 ; Dupuis, 2015)
- Modernisation (Cannac, Trosa et al., 2007)
- Gestion en mode projet (Lamarzelle, 2014)
- Performance (Guenoun, 2009)
- Externalisation, partenariat public-privé, délégation de services publics, contractualisation (Huron, 1998)
- Enjeux numériques et dématérialisation (Février, 2013)
- Etc...

Toutes méthodes qui sont censées avoir fait leurs preuves dans le secteur privé, c'est du moins ce qu'affirment les promoteurs du *new public management*, entre le besoin de moderniser, de redorer le blason de l'administration, de rechercher aussi des économies.

Cette modernisation s'inscrit dans une dynamique de longue haleine de réforme administrative et budgétaire publiques (Chevallier, 2016). La recherche d'amélioration de la performance financière en est un des fondements. Les outils successifs déployés en

témoignent : ainsi successivement depuis l'expérimentation de la Rationalisation des Choix Budgétaires (à partir de 1968), la démarche de renouveau des services publics (Rocard, 1989), la mise en place la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) (2001), la Révision Générales des Politiques Publiques (RGPP), la Modernisation de l'Action Publique (MAP) , Création de la direction interministérielle de la transformation publique et de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC, 2017) (DITP, en 2017) ont permis d'introduire les mécanismes de performance publique pour rendre l'administration plus efficiente.

Ces réformes, inspirées des principes du « *New Public Management* », concept ayant vu le jour dans les pays anglo-saxons dans les années 1970, niant toute différence entre gestion privée et gestion publique en considérant l'usager comme un client (ou le citoyen comme un consommateur de services publics) et fondant ses recommandations sur le fait que les États auraient bien à faire de s'inspirer des méthodes des entreprises privés avec la rigueur budgétaire, l'amélioration de son efficience, la fixation de standards et de normes de gestions, la transparence de son action, l'évaluation et le contrôle de ses résultats (et la réalisation d'audits réalisés par des organismes privés).

Schématiquement, le tableau (in Van Haepereen, 2012) ci-dessous compare l'approche traditionnelle avec l'approche *New Public Management* :

Caractéristiques des systèmes de contrôle et de redevabilité traditionnel et de type NPM <i>(Verhoest, 2003 cité par Van Haepereen, 2012)</i>		
Caractéristiques du système	Secteur public traditionnel (bureaucratie wébérienne)	Secteur public de type NPM
Mécanismes de coordination	Mécanisme bureaucratique	Mécanisme de marché
Focus principal du contrôle	Inputs et procédures	Résultats
Moments principaux du contrôle	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
Principaux critères	Légalité, équité, intégrité, économie, conformité des procédures	Efficience, effectivité, coût, efficacité, qualité

Figure 46 : Caractéristiques des systèmes de contrôle et de redevabilité traditionnel et de type NPM (Verhoest, 2003)

Ces démarches ont donc été introduites dans le secteur public en France pour le simplifier, en faciliter la lisibilité, en développer l'efficacité ; mettant en place des systèmes efficients

de gouvernance et de pilotage, et en réalisant des économies substantielles. L'adaptation des outils des consultants du secteur privé à l'environnement de la gestion communale est symptomatique de cette mutation (Préel, 1986).

2.1.2.4 *Spécificité du management public dans les collectivités*

Il est clair que ce nouveau référentiel inspiré du NPM impacte la relation au plus haut dans les collectivités qui interagissent constamment avec les autres entités de l'administration française : nouveaux discours, nouvelles pratiques, nouvelles attentes aussi.

Pourtant le management territorial comporte des éléments le différenciant du management privé, mais aussi du management public dans son ensemble (Gibert, 1983). La « proximité du politique » lui donne une spécificité très particulière. Les équipes administratives se doivent d'intégrer le projet politique (les « politiques publiques ») dans leur « production » de services. La grande proximité avec les élus et aussi avec les usagers (par ailleurs souvent électeurs) donnent un sens et une pression à la qualité de service perçue et attendue, en particulier sur la question de la réactivité et du temps d'attente. « *Nos agents sont observés, on attend beaucoup de nous, jusque dans les détails. J'ai reçu de la part d'habitants de la ville des photos de mes agents balayeurs en train de fumer une cigarette* » me glissait, navré, un de mes interlocuteurs, maire et conseiller départemental. Au-dessus d'une rationalité économique spécifique du secteur privé, se place une rationalité politique et une rationalité sociale. Au choix de gestion s'ajoutent des choix politiques et l'évaluation des politiques publiques n'est pas de d'ordre économique ou financier (Gibert, 1983 & 1986).

Les cas de dysfonctionnement de programmes de réforme de l'État, ou du management des structures publiques semblent souligner les limites du *New Public Management* (Eymeri, 2005 ; Van Haepelen, 2012), c'est-à-dire les limites de l'application aveugle des principes de management privé, aux organisations publiques qui ne partagent pas les mêmes finalités, objectifs et moyens. En ce sens, le « *leadership* » public se distingue aussi du « *leadership* » privé.

Si certaines collectivités sont tentées donc d'imiter les entreprises privées, dans leur quête d'efficacité, d'efficience et d'excellence (Peters & Waterman, 1983 ; Gibert, 1983 ; Prél, 1986). Au-delà de ce que leur opposent les critiques du NPM, soulignant le caractère particulier du service public et ses contingences, on pourrait aussi leur opposer les critiques du « management » (Chanlat, 2013) et de ses dérives dans le secteur privé (Aubert et de Gaulejac, 1991).

2.1.2.5 *La spécificité de la fonction publique territoriale comme lieu d'interaction constante entre les élus et leur administration*

Pour Lamarzelle (1996) « *le management des collectivités territoriales amène élus et fonctionnaires à œuvrer étroitement ensemble pour dynamiser l'organisation interne et améliorer ainsi le service rendu aux usagers* ». Une des conséquences de cette situation est que la zone d'interférence, entre politique et administration augmente tout aussi proportionnellement. Cela souligne l'importance de la prise de conscience de la gestion de cette « zone grise » du partenariat politico-administratif, qui peut rapidement devenir source ou plutôt « zone » de tension.

Cette double chaîne de commandement, à la fois politique et administrative, rend centrale la question de la relation entre ces deux « mondes ». Pierre d'angle du fonctionnement des collectivités, la qualité de la relation va conditionner le bon fonctionnement de la collectivité, en particulier dans la détermination des rôles et la chaîne de décision.

Les élus ont le pouvoir de décision, et s'appuient sur l'expérience et l'expertise administrative et technique des fonctionnaires. Ces derniers n'ont pas de pouvoir de décisions. Ils sont donc naturellement amenés à co-opérer, co-construire à collaborer.

Les limites entre champ de la décision et champ d'expertise ne sont pas toujours claires : des interférences peuvent voir le jour (Lamarzelle, 1996, 2014). La décision peut être construite dans un circuit où les fonctionnaires, les experts auront eu un rôle principal sur le fond de la décision ou de la délibération (par exemple solution apportée à un problème à résoudre) , sur le temps de mise en œuvre pour réaliser et sécuriser la décision politique (c'est souvent un sujet de forte tension entre administration et politique, le temps administratif n'étant pas le temps politique, plus long bien souvent, souvent pour des raisons règlementaires de type passation de marché public). Afin de les protéger du

pouvoir politique, des dispositions existent en ce qui concerne le recrutement (par concours), le déroulement de la carrière des fonctionnaires, tenus à l'obligation de neutralité, traitant de façon égale toute les personnes et respectant leur liberté de conscience et leur dignité » (Loi « dite Le Pors » n°83-634 du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires) qui ne doivent pas être discriminés selon ses origines, ses opinions ou ses croyances (ce qui reprend la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789).

Les cadres dirigeants ont un rôle particulier à l'interface politique/administration. C'est pourquoi le législateur a mis en place le statut d' « Emploi Fonctionnel » sur lequel ces fonctionnaires sont détachés. Il s'agit du directeur général des services, du directeur général des services techniques et des directeurs généraux adjoints des services. La fin de fonction peut s'appuyer pour des raisons disciplinaires et en raison de la « perte de confiance » entre l'autorité territoriale et l'agent détaché sur l'emploi fonctionnel : cette perte de confiance devant être étayée par des éléments attestant les faits reprochés. Un délai de 6 mois doit être respecté pour mettre fin à ces fonctions. Tous les observateurs s'accordent pour souligner que la qualité de communication, d'interaction est le gage de bon exercice des fonctions. Nous explorerons ce point, la qualité de la communication, encore faudrait-il préciser ce que recouvre la « qualité » ici, étant un des ressorts de la confiance dans la relation.

Au cœur de cette gouvernance « élus-fonctionnaires » et même « élus-emplois fonctionnels » se place naturelle le tandem « élu-DGS », couple qui symbolise le côté bicéphale de la direction dans une collectivité territoriale (ou un EPCI). Les DGS occupent une place centrale au sein de la zone grise (Lamarzelle, 1996), intersection du politique et de l'administration.

Le Syndicat des directeurs généraux des services, au sein d'entretiens et de colloques organisés par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale et de l'Institut National des Études Territoriales (voir rapport « les mercredis de l'INET », oct 2011) reviennent régulièrement sur cette problématique centrale pour eux et qu'il faut

régulièrement clarifier lors des échéances électorales, des évolutions de la jurisprudence et des réformes territoriales.

Pour conclure sur cette partie, on pourra rappeler l'évolution de la pensée en management public proposé par Nelissen & de Goede (2003) Pour eux, on observe sept approches dominantes successives (on y retrouvera peu ou prou les grandes tendances en sociologie des organisations) :

Évolution de la pensée en management public <i>(Nelissen & de Goede, 2003)</i>		
Approches	Nature du management public	Période principale
Politique/administration	Apolitique	1900-1925
Science de l'administration	Scientifiquement fondé	1920-1940
Wébérienne	Orienté par les règles	1930-1970
Humaniste	Orienté sur l'homme	1960-1980
Politique publique	Orienté sur les politiques	1970-1980
Systémique	Orienté sur l'environnement	1980-2000
Nouveau management public	Orienté « business »	1980-20

Figure 47 : Évolution de la pensée en management public (Nelissen & de Goede, 2003)

Lynn (1996, 2001) propose trois approches du management public : ce peut être un art, une science ou un métier, une profession. Gibert (2008) propose, lui, quatre visions du management public qui peut être un art, une science, un mouvement (comme la Rationalisation des Choix Budgétaires ou la LOLF) et un mode de légitimation. Pour cela les acteurs publics (élus et fonctionnaires) doivent (Gibert, 2009) :

- interpréter la demande sociale,
- permettre les arbitrages de priorités d'agenda politique, ce sont des « réducteurs d'attentes » (Gibert 2009) tout en restant proche de ceux dont les demandes ne sont pas retenues (ce qui un exercice de haute voltige politique),
- faire rêver « enchanter le réel », fonction remplie en particulier par le discours.

2.1.3 Enjeux des rôles de chef de l'exécutif et de directeur général des services

2.1.3.1 Le rôle du Maire et celui des Présidents de collectivités, comme d'EPCI sont bien cadrés par les textes

NB cette partie importante pour comprendre le contexte, est rédigée à partir des informations figurant dans le Code Général des Collectivités Territoriales et dans les informations, d'où les guillemets en début et fin de sous parties.

Le CGCT précise les modalités d'élections et du périmètre des responsabilités (qui sont très larges et qui, le code le précise, peuvent être déléguées)

- du maire dans les communes (CGCT - Article L2122-22)
- du président de département CGCT Articles L3221-1 à 13)
- du président de région (CGCT Article L4231 1 à 9)
- du président d'EPCI (CGCT Article L5211-9 , L5211-9-1 , L5211-9-2)

2.1.3.1.1 Pour les maires :

« On notera que l'État ne délègue pas de représentants dotés de compétences générales, comme les préfets dans les départements et les régions. Le maire bénéficie d'une « double casquette » : il est à la fois agent de l'État et agent de la commune en tant que collectivité territoriale, distincte de l'administration de l'État, qui doit prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Le maire est élu par le conseil municipal au scrutin secret lors de la première réunion du conseil suivant les élections municipales.

– En tant qu'agent de l'État, sous l'autorité du préfet, le maire remplit des fonctions administratives dont notamment :

- *La publication des lois et règlements,*
- *L'organisation des élections,*
- *La légalisation des signatures,*
- *Sous l'autorité du procureur de la République, il exerce des fonctions dans le domaine judiciaire : il est officier d'état civil et officier de police judiciaire.*

– En tant qu'agent exécutif de la commune :

- *Le maire est chargé de l'exécution des décisions du conseil municipal et agit sous contrôle de ce dernier. Il représente la commune en justice, passe les marchés, signe des contrats, prépare le budget, gère le patrimoine communal.*
- *Il exerce des compétences déléguées par le conseil municipal et doit alors lui rendre compte de ses actes. Les délégations portent sur des domaines très divers (affectation des propriétés communales, réalisation des emprunts, création de classes dans les écoles, action en justice...) et sont révocables à tout moment. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales autorise le maire à subdéléguer, à un adjoint ou un conseiller municipal, les attributions qui lui ont été confiées par délégation.*

Le maire est titulaire de pouvoirs propres. En matière de police administrative, il est chargé de maintenir l'ordre public, défini dans le Code général des Collectivités Territoriales comme le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Il s'agit également de polices spéciales (baignade, circulation...) ».

2.1.3.1.2 Pour un département, les fonctions du Président sont également précisées dans le CGCT :

« Le président du conseil départemental est l'organe exécutif du département. Il est assisté d'une commission permanente au sein de laquelle sont élus les vice-présidents.

En tant qu'organe exécutif, le président du conseil départemental prépare et exécute les délibérations du conseil. Il est l'ordonnateur des dépenses du département et prescrit l'exécution des recettes. Chaque année, il rend compte au conseil de la situation du département. Le président du conseil départemental est le chef des services du département. Il peut cependant disposer, en cas de besoin, des services déconcentrés de l'État. Le président gère le domaine du département. Il dispose ainsi de pouvoirs de police particuliers, notamment en matière de circulation. Le président peut déléguer, comme le maire à ses adjoints, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents. Ensemble, ils constituent le bureau. Ces délégations peuvent être annulées à tout moment ».

2.1.3.1.3 Pour la région, les fonctions du Président sont également précisées dans le CGCT :

« Le président du conseil régional est l'organe exécutif de la région.

Il prépare et exécute les délibérations du conseil régional.

Le président du conseil régional est seul chargé de l'administration. Il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du conseil régional. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

Le président du conseil régional est le chef des services de la région. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services. Le président du conseil régional gère le domaine de la région. Le président du conseil régional procède à la désignation des membres du conseil régional pour siéger au sein d'organismes extérieurs dans les cas et conditions prévus par les dispositions régissant ces organismes. La fixation par les dispositions précitées de la durée des fonctions assignées à ces membres ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse être procédé à tout moment, et pour le reste de cette durée, à leur remplacement par une nouvelle désignation opérée dans les mêmes formes. »

2.1.3.1.4 Enfin, pour un EPCI, les fonctions du Président sont également précisées dans le CGCT :

« Le président, organe exécutif, prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, il est l'ordonnateur des dépenses. Il est le chef des services de l'EPCI et le représente en justice. Il est assisté de vice-présidents dont le nombre, compris entre 4 et 15, ne peut excéder 20% de l'effectif communautaire, et auxquels il peut donner délégation pour l'exercice d'une partie de ses fonctions.

Il est élu, à la suite du renouvellement général des conseils municipaux, par l'organe délibérant et selon les règles applicables à l'élection du maire, au scrutin secret majoritaire à trois tours » (art. L2122-7 CGCT).

2.1.3.2 Notoriété, image et rôle symbolique du Chef de l'exécutif territorial

2.1.3.2.1 Le Maire

Dans l'inconscient collectif, le maire bénéficie d'une représentation extrêmement positive et d'un réel prestige (Dorna, 1989 ; Le Bart, 2003 ; Foucault, 2020). Loin devant le Préfet, le Sénateur, le Député, le Président de Conseil Départemental ou Régional, il inspire le plus confiance (Le Bart, 2003 ; Foucault, 2020). Le baromètre établi depuis 10 ans sur la

confiance publique (Cheurfa et Chanvril, 2019) montre que le niveau de confiance accordée au Maire est de 60%, contre 46% pour les conseillers départementaux et 40% pour les députés (Foucault, 2020). Il est proche de ses ressortissants, il est ancré dans son territoire, on le croise régulièrement dans la rue, c'est le « *chef de village, le bon père de famille soucieux de ses enfants* » » il est bienveillant et compétent. (Dorna, 1989 ; Foucault, 2020). On peut en faire une typologie (voir ci-dessous) selon leur proximité auprès de la population et leur niveau de compétence (Foucault, 2020).

Typologie des maires (Foucault, 2020)			
		Compétence	
		Faible	Élevée
Proximité (bienveillance / empathie)	Faible	Maire par défaut (défiance-	Maire Professionnel (« manager »)
	Élevée	Maire Représentant	Maire Légitime (Confiance)

Figure 48 : Typologie des maires (Foucault, 2020)

Le contact direct qu'il a avec « ses » ressortissants est un gage de sa performance et renforce son image de chef et son autorité. Cette image sympathique, parfois idyllique, dépend pourtant de la taille de la commune. On notera ici que le Président de l'EPCI est pour la plus grande majorité le maire d'une des communes (souvent la commune centre) de l'EPCI. Cette proximité ressentie pour le Maire, est moins flagrante pour les Présidents de Département voire de Région, qui ont plus un rôle politique national. D'ailleurs, avant la fin du cumul des mandats, souvent ces présidents, comme les maires des grandes villes cumulaient les mandats politiques (local /départemental voire régional, d'un côté et parlementaire de l'autre).

« *Le chef de village est aussi un chef de clan* » (Dorna, 1989). Son ascension politique est issue d'une vraie stratégie au-delà de la campagne électorale. Ce sont les appareils politiques, avec en particulier les commissions d'investitures, qui déterminent qui sera candidat et donc qui deviendra maire ou pas (et qui sera soutenu financièrement pour faire campagne). Les élus sont un vivier de « hauts potentiels » pour les partis politiques,

quel que soit l'échelon. Au-delà du plan politique, il y a aussi le tissu associatif qui soutient le maire et ses adjoints. Ce qui explique pourquoi les attributions des subventions aux associations est l'objet d'un examen attentif (par la majorité, comme pas l'opposition). Dans les conseils municipaux, si la minorité peut s'exprimer, elle ne dispose pas de moyens pour agir (sauf l'influence et le bon vouloir du Maire sur des décisions consensuelles et de coopération). La majorité suit la tendance du maire, c'est pourquoi les conseils municipaux sont souvent perçus comme de chambres d'enregistrement de décisions prises par les maires.

A côté de cette image idéale, les présidents de département, de région et d'EPCI ne bénéficient pas de la même image et notoriété. Les sondages réguliers qui fleurissent avec chaque élection montrent que les électeurs connaissent peu le président, n'en connaissent pas leur rôle, et sont un peu perdus dans le maquis des compétences de chaque strate administrative locale. Les français sont attachés à leur territoire (commune, département, région) mais n'en connaissent pas vraiment le champ total d'intervention, à part la commune. Seule une notoriété nationale permet aux chefs de l'exécutif régional ou départemental de développer, à titre personnel, une image, une notoriété. Donc ce n'est ni la fonction, ni la nature de la collectivité qui confère une notoriété. En retour, les résultats des élections cantonales et régionales sont très liés aux enjeux nationaux.

Avec la mise en place de la loi du 14 février 2014 interdisant l'exercice de fonctions exécutives locales par un député ou un sénateur, plus de 38% des députés ont dû cesser leur mandat exécutif local, alors qu'en 2012, 476 députés sur 577 (soit plus de 80%) et 267 sénateurs sur 348 (plus des $\frac{3}{4}$) étaient en situation de cumul (source vie-publique.fr, 30/1/2020).

2.1.3.2.2 Le style de *leadership* du Chef de l'Exécutif Territorial

Dans les collectivités territoriales, les responsabilités de pouvoir et d'action ont tendance se concentrer (c'est un fait qui s'est accentué avec l'interdiction des cumuls qui a amené les responsables politiques à se concentrer, et à intensifier leur action sur un mandat plutôt que de « s'éparpiller » sur plusieurs mandats et donc devoir déléguer afin de pouvoir répartir leur temps et leur énergie sur ces différents mandats, souvent géographiquement éloignés.

Comme dans les situations de *leadership* (Kets de Vries, 2001), il y a un risque de voir « l'autorité virer à l'autoritarisme ». Ceci dépend bien sûr des qualités et des caractéristiques personnelles de ceux qui vont occuper la place de l'autorité... Il y a des maires et des présidents qui sont capables de faire l'équilibre des choses, sans imposer leur point de vue systématiquement. « Ce portrait de l'édile qui décide seul et n'en réfère qu'à chaque élection à ses administrés ne tient plus parce que la relation entre le maire et les citoyens a profondément évolué » (Le Bart, 2003).

Désormais lié à la confiance, l'exercice du mandat de maire va s'appuyer sur la démocratie participative et s'habituer à l'interpellation des élus, aujourd'hui très fréquente (Foucault, 2020). Une telle atmosphère ne permet plus à des maires notables d'inscrire leur mandat dans la durée.

La relation de l'élu au pouvoir peut fasciner et peut amener des analyses très réductrices des situations. S'il y a du challenge, de l'ambition, un attachement viscéral à son territoire (souvent depuis plusieurs générations), on ne peut réduire l'homme politique à un être recherchant le pouvoir pour le pouvoir. Une carrière politique montre des hauts et des bas, des prises de risques, des convictions qui coûtent parfois. Comme le souligne Dorna (1989) décrivant l'homme politique comme ambitieux, prêt à prendre des risques calculés car il est fondamentalement stratège, de faire des choix raisonnés et professionnels. « *L'homme politique fait de la politique parce qu'il aime le pouvoir. Ce cliché causal ne suffit pas pour s'orienter dans le labyrinthe de la vie politique. Ce sont les notions de réussite et de risque qui semblent les plus pertinentes. La réussite est notoriété (...). Quant au risque, c'est la métaphore du jeu qui le rend plus explicite. Mais jouer en politique ne veut pas dire se soumettre entièrement au hasard. L'homme politique peut gagner ou perdre, mais dans une compétition, non dans une roulette de casino. Car la dimension cachée du jeu politique est la stratégie, donc le domaine de la cognition. L'homme politique est obligé d'être stratège : (...). Il est obligé de choisir, en fonction de ses capacités et ses ressources personnelle. Et si la politique peut ne pas être tout à fait « rationnelle », le politique doit l'être toujours, compte tenu des règles du système politique (institutionnalisé) et du besoin d'ajuster son comportement à celui des autres. C'est en cela que le politique est ou n'est pas un professionnel. Faire de la politique c'est un vrai métier* » (Dorna, 1989).

Dans les collectivités territoriales, le pouvoir est très centralisé (les descriptions des missions des maires et présidents dans la CGCT en sont une illustration très claire). La manière d'exercer le pouvoir dépend du profil du maire qui va prendre des décisions fortes sur le choix de ses collaborateurs élus, ses collaborateurs de cabinet et son directeur général des services et la direction générale des services dans son ensemble. En cela, il est chef de tribu avec les ressortissants de son territoire et chef de clan avec son équipe managériale (politique et administrative). Il choisit aussi les règles de fonctionnement, les codes et les symboles, dans une fonction souvent très théâtralisée et où la prise de parole est déterminante (il suffit d'assister ne serait-ce qu'aux conseils pour s'en faire une idée) « *Par cette théâtralisation de son mandat, le maire navigue entre jeu décisionnel plus ouvert, à l'écoute des citoyens, et position de leadership fortement ancré dans l'imaginaire. En cela, le maire contemporain est surtout devenu un manager territorial.* » Le Bart, « regard du sociologue sur le maire », in La Gazette des Communes 2017).

Pour résumer, le chef de l'exécutif local présente une personnalité complète, multifacettes qui :

- peut avoir à gérer simultanément plusieurs mandats et engagements politiques (voire un autre métier), de ce fait, il peut être dans une sorte de campagne électorale permanente, ou une gestion du temps complexe,
- cultive un sens aigu du rapport de force et du pouvoir (dans son parti, dans son équipe, envers ses opposants, envers son équipe),
- peut développer, du fait du champ hautement concurrentiel dans lequel il évolue, une certaine méfiance, face à ceux qui convoitent ses mandats ou face à ceux qui le contestent,
- doit aussi savoir faire alliance objective, temporaire ou non, définir des zones de confiances,
- doit gérer ses frustrations (nous avons vu le grand écart entre sa dimension d'entrepreneur, son ambition pour le territoire et les moyens financiers dont il dispose : ici, la notion d'« impuissance publique » pourrait ici être explorée à bien des égards),
- est un chef d'équipe politique, souvent composée de bénévoles,

- doit se mettre en avant et être sous les projecteurs, être l'objet d'un constant regard des autres, sous la « dictature » d'une communication omniprésente et sur tous les médias, et peut cultiver un certain narcissisme,
- doit gérer l'envahissement de la vie publique dans sa vie privée,
- doit faire face à des contextes émotionnels violents et de fortes pressions psychologiques (campagnes électorales, évènements dans sa commune, crises...),
- etc.

Pour résumer, un élu évolue dans un contexte très particulier, qui conditionne sa capacité à créer ou non la confiance.

2.1.3.3 Le rôle de directeur général des services évoluant avec la dynamique d'élargissement des responsabilités et des compétences

Le débat récent (2019) à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la préparation de la Loi du 6 août 2019 de « transformation de la fonction publique » a porté en particulier sur la demande de la clarification, sous forme d'un amendement, des rôles du DGS et sa formalisation potentielle, dans le même esprit des missions clairement établies dans le CGCT de leur maire ou présidents. Ce qui a été l'occasion d'échanges tendus entre l'Association des Maires de France et le Syndicat National des DG des Collectivités Territoriales. Finalement la demande du SNDGCT n'a pas été pour l'instant prise en compte. De plus, la loi élargit la possibilité du recrutement direct sur emploi fonctionnel aux contractuels (i.e. les non titulaires, recrutés sous contrat) dans les communes et EPCI à fiscalité propre de 40.000 habitants (auparavant le seuil était de 80.000 habitants pour les DGS et DGST, et de 150.000 habitants pour les emplois de DGA), ce qui a des incidences sur l'accentuation du « *spoils system* » dans les collectivités territoriales.

Avoir des missions clairement établies et une feuille de route précise font partie des attentes des DGS, de manière à réduire les zones grises et les zones d'ombres, et œuvrer dans un climat serein.

De fait, aujourd'hui les fonctions exercées par le DGS, sont actuellement présentées de manière très courte, voire laconique, dans l'article 2 du décret du 30 décembre 1987, selon lequel le DGS « est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation »).

De plus les textes indiquent que le DGS des communes de 2.000 habitants et plus, est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation.

Dans les communes de plus de 10.000 habitants, les textes précisent qu'il peut être créé un ou plusieurs emplois de directeur général adjoint des services chargé(s) de seconder et de suppléer, le cas échéant, le directeur général des services dans ses diverses fonctions.

Dans les conseils départementaux et les conseils régionaux, le directeur général des services du département ou le directeur général des services de la région sont chargés, respectivement sous l'autorité du président du conseil départemental et du président du conseil régional, de diriger l'ensemble des services du département ou de la région et d'en coordonner l'organisation. Il peut être créé un ou plusieurs emplois de directeur général adjoint des services chargé de seconder et de suppléer, le cas échéant, le directeur général des services du département ou de la région dans ses diverses fonctions.

Sur le plan des responsabilités explicités par les textes, se glisse une difficulté supplémentaire au sujet sensible des délégations de signature : la confusion et l'ambiguïté entre délégation de signature et la délégation de compétence. En l'absence de possibilité de déléguer des compétences vers son DGS, le maire, de fait, ne peut s'appuyer que sur un seul texte, l'article L. 2122-19 du CGCT²⁴, qui concerne la seule délégation de signature. Dans la pratique, celle-ci fonctionne souvent comme délégation de compétence. Ce qui comporte une ambiguïté de responsabilité réelle, relevée par Stéphane Pintre (Président du Syndicat National des DG des Collectivités Territoriales) lors d'une intervention à la 13^{ème} journée d'étude de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale (18/12/2014) : « Avec cette délégation, le DGS exerce un pouvoir

²⁴ Dont le libellé précis est « *Le maire peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature :*

1° *Au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie ;*

2° *Au directeur général et au directeur des services techniques ;*

3° *Aux responsables de services communaux. »*

de décision au nom du maire, sans en avoir la compétence juridique, Pourtant, il arrive que des DGS soient tenus responsables sur la base de la délégation de signature, analysée par le tribunal comme une délégation de compétence. Dans ce cas, ils sont condamnés en vertu de leur responsabilité personnelle, et non en tant que délégataires. » (in weka.fr « Maire-DGS, un fonctionnement ambigu », M.Cournaud-Del Ry, 23/12/2014).

Parmi les autres piliers établis par le Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales, il y a la charte de déontologie du DGS (ci-dessous), qui précise d'une certaine manière les droits et devoirs de DGS :

CHARTRE DE LA DEONTOLOGIE DU DIRECTEUR GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LEURS ETABLISSEMENTS PUBLICS (adoptée le 26/11/ 1997)
<p><i>Le Syndicat National des Secrétaires Généraux et Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales a pour mission essentielle d'assurer la représentation, la défense des intérêts de ses membres, et la valorisation de la profession de directeur général de collectivités territoriales. Attentif au respect des droits qui s'attachent à cette fonction, il agit pour la promotion des responsabilités des cadres dirigeants territoriaux, notamment par ses propositions de clarification de leurs compétences au sein des collectivités. La mise en œuvre de ces compétences implique des devoirs et le respect des règles républicaines qui fondent la déontologie de la profession. Par cette charte, le directeur général réaffirme les principes et les devoirs qui régissent l'accomplissement de sa fonction.</i></p>
<p>Deux principes préalables :</p>
<p>1 - La légitimité démocratique Dans le cadre de la Fonction Publique Territoriale laquelle, au service de la décentralisation, a pour spécificité d'être proche des élus et des citoyens, le directeur général accomplit sa mission au service d'une collectivité territoriale, sous la direction d'un exécutif légalement choisi qui définit, impulse et évalue les politiques adaptées aux Territoires. Les élus sont en charge de la responsabilité politique. La reconnaissance de cette légitimité démocratique constitue la base du fonctionnement des collectivités locales françaises. Spécialiste de l'administration des services publics locaux, le directeur général de collectivités territoriales dispose d'une légitimité professionnelle qui doit lui être reconnue par les élus et les institutions.</p>
<p>2 - L'État de droit Acteur local d'une institution constitutive de la République fondée sur un État de droit, le directeur général de collectivités territoriales, au-delà de son éthique personnelle, détermine son action en fonction du strict respect de la loi et de son esprit. Il consacre son action professionnelle à la promotion des intérêts publics, notamment ceux de la collectivité qui l'emploie.</p>
<p>Six devoirs :</p>
<p>1 - Le devoir de loyauté Respectueux des institutions, et des autorités qui les représentent légitimement, le directeur général s'oblige, dans l'exercice de ses fonctions, à une loyauté républicaine qui cependant n'impose ni conformisme ni aliénation de la liberté de pensée et d'opinion. Ce devoir de loyauté, dans son engagement professionnel, suppose la lisibilité et la transparence de son action, la mise en place de moyens de contrôle, et l'obligation de rendre régulièrement compte de son activité et du fonctionnement des services publics qu'il dirige. Responsable de l'administration de sa collectivité, le directeur général assume avec les services la continuité du service public local et les missions confiées par l'autorité territoriale, y compris lors des changements de l'exécutif.</p>
<p>2 - Le devoir de probité Le service de l'intérêt général et de la collectivité publique exige honnêteté, exclusivité, désintéressement et indépendance. Le directeur général de collectivités territoriales clarifie les procédures de décisions et de contrôles permettant d'éviter toutes les ambiguïtés d'intérêts. Le devoir de probité le conduit à rejeter systématiquement les pressions et influences qui peuvent altérer son action dans l'exercice du service public.</p>
<p>3 - Le devoir de discrétion Fonctionnaire d'autorité, le directeur général de collectivités territoriales est au service d'une autorité élue. Préparateur et ajusteur de l'action publique territoriale, organisateur et administrateur des services locaux, il fait preuve d'une discrétion professionnelle constante et privilégie l'expression publique de l'autorité politique. Il remplit ses fonctions aux seules fins qui leur sont dévolues. Le devoir de discrétion lui impose personnellement un comportement public empreint de réserve et de dignité qui garantit le respect de l'institution et la confiance dans le service public qu'il sert et dont il doit valoriser l'image.</p>
<p>4 - Le devoir de clarté La discrétion professionnelle et l'obligation de réserve s'accompagnent de la nécessité d'une grande clarté dans l'accomplissement de la mission des services locaux. Pour cela, le directeur général veille à la transparence du fonctionnement institutionnel notamment par une gestion adaptée de l'information. Il donne à l'autorité territoriale les éléments utiles à la décision. Il veille au respect du secret professionnel protecteur des libertés individuelles.</p>
<p>5 - Le devoir de direction Le directeur général de collectivités territoriales assure une mission de direction qui lui impose de guider l'activité de tous les services et de donner un sens à l'action publique. Il propose des arbitrages, met en œuvre les décisions de l'autorité territoriale, favorise les initiatives, met en place une organisation respectueuse des droits et obligations des fonctionnaires et attentive aux femmes et aux hommes dans leur diversité et leur sensibilité. Si un changement de directeur général est décidé par l'autorité territoriale, il doit se réaliser conformément à la loi et dans le respect réciproque de la dignité des individus. Le directeur général ne porte aucune critique publique sur son successeur avant et après sa prise de fonction. Il en est de même pour le directeur général nommé à sa place.</p>
<p>6 - Le devoir de service public Le directeur général de collectivités territoriales ajuste le fonctionnement des services publics locaux en rapprochant avec le maximum d'efficacité les objectifs et les moyens avec le souci de la performance et d'une gestion rigoureuse de l'argent public. Il veille à la mise en œuvre des élémentaires solidarités qu'imposent les exclusions générées par la société. Il concourt au respect de l'intérêt général, à l'égalité d'accès au service public, à sa neutralité et à son impartialité. Acteur engagé dans le plein exercice de la décentralisation et des nécessaires évolutions administratives qu'elle engendre, le directeur général de collectivités territoriales contribue au développement local porteur de projets. Ces engagements reposent sur les principes de la République Française fondée sur les valeurs fondamentales de Liberté, d'Égalité et de Fraternité.</p>

Figure 49 : Charte de déontologie du DGS des Collectivités Territoriales et de leurs Publics (source SNDGCT)

De même, le CNFPT, dans sa présentation à titre indicatif des emplois fonctionnels, a établi une liste des missions principales des Directeurs Généraux des Services :

- Pilotage des orientations stratégiques de la collectivité
- Conduite des projets territoriaux
- Conseils et assistance auprès des élus
- Collaborateur direct de l'exécutif local
- Efficacité des services
- Management
- Direction de l'ensemble des services
- Gestion et optimisation des ressources
- Efficacité des services, modernisation
- Veille règlementaire
- Prospective
- Représentation de la collectivité

Il y a un débat de fond entre les élus qui souhaitent garder souplesse, et marge de manœuvre, ce qui est un aspect classique de l'exercice du pouvoir (Crozier et Friedberg, 1977, Mintzberg, 2006). On réalise que le métier de directeur général des services recouvre un champ étendu de compétences et de talents qui exigent des connaissances en matière technique, juridique, budgétaire, management et de portage de projet dans un environnement complexe et exigeant en matière de normes et d'impératifs (Durat, 2010 ; Lamarzelle, 2014). Pour exercer leurs missions complexes avec sérénité et visibilité, ils souhaitent mettre plus de lumière sur cette zone d'ombre, ou cette « zone grise ».

Le DGS, s'il « coche ces cases » détient une expertise de haut niveau, construite tout au long de sa formation, des concours et de ses expériences (Bachelet, 2006 ; Lamarzelle, 2014 ; Dupuis, 2015). Il doit également exercer un relais efficace auprès de ses multiples interlocuteurs internes et externes tout en exerçant ses missions liées à son statut d'emploi de direction générale (Lamarzelle, 2014). Cette compétence est attendue des maires et présidents (Roubieu, 1994).

A l'instar du Maire ou du Président, on peut tenter de dresser un portrait psychologique du DGS. De même, une analyse de la psychologie des acteurs publics, en particulier des élus, peut aussi éclairer la spécificité du management public et le type de pression exercée. Rapidement, et il faudra bien sûr le valider lors de l'état de l'art puis du terrain, on peut imaginer que pour un DGS, la gestion d'un élu, dont certaines caractéristiques suivent, relève aussi d'un art particulier et de compétences spécifiques.

Le profil en miroir de Directeur Général des Services sera aussi éclairant pour un élu. En cela, la recherche menée ici qui prévoit d'interroger les élus, pourra apporter un regard nouveau sur cette relation souvent observée du point de vue de l'administration, avec un directeur général des services

- qui doit maîtriser l'ensemble des compétences administratives voire techniques relatives à l'exercice des compétences de la collectivité pour sécuriser les processus administratifs, le budget, les marchés publics, et faire preuve dans un contexte réglementaire lourd de créativité pour gagner en « agilité », rapidité...
- qui doit manager une administration, parfois plusieurs centaines voire plusieurs milliers de fonctionnaires, se répartissant sur plusieurs dizaines de métiers,
- qui doit animer une équipe de Directeurs Généraux Adjoints de haut niveau, eux-mêmes en relation régulièrement directe avec le Maire ou Président et les Vice-Présidents ou Adjoints,
- qui doit assurer l'interface entre le Maire, son cabinet, ses adjoints et l'équipe des élus et son administration,
- qui doit entretenir des relations de confiance, de fiabilité et d'autorité vis-à-vis de ses interlocuteurs des autres administrations en relation avec sa collectivité ou son établissement (État, Région, Département, Établissements Publics d'Aménagement, Armée, etc.),
- qui est le patron d'une administration et, en même temps, le second du CET et donc peut se voir court-circuité, ou contredit devant ses subordonnés,
- qui est mobilisable sans limite et doit se montrer totalement dévoué à son CET.

Ce sont des aspects de contextualisation et de compréhension des acteurs qu'il conviendra d'analyser dans l'étude terrain pour voir si ce sont des facteurs explicatifs de la construction ou de la destruction de confiance.

2.1.3.4 *Du secrétaire général au directeur général des services*

La fonction de direction générale des services a connu dans sa représentation une profonde évolution tout au long du déploiement des décentralisations successives et des mises en place de nouveaux outils de management public. Auparavant un tandem formé par le secrétaire général (en charge de l'administration) et le directeur général des services techniques (en charge des fonctions techniques) copilotait tant bien que mal, l'administration territoriale avec les tensions naturelles inhérentes à un partage du pouvoir et des responsabilités, sous l'autorité du Maire.

Le développement des compétences des collectivités locales depuis 40 ans, avec le processus de décentralisation et ses « Actes » successifs, a pour conséquence l'évolution des missions du directeur des services de la commune, et de son titre (de « secrétaire général » en « directeur général des services » de la mairie, évolution symbolique considérable, et aussi organisationnelle car devenant DGS, l'ancien Secrétaire Général, élargit ses prérogatives auparavant très « administratives et bureaucrates ». Il couvre l'ensemble des champs de compétence de la collectivité, et en particulier a désormais autorité sur les directeurs général des services techniques (auparavant son alter ego), et ainsi les services techniques) (Thoenig & Burlen, 1998).

Le changement de titre éminemment symbolique et induisant une nouvelle dimension dans la relation entre le maire et le DGS : celui de la capacité à piloter au quotidien une administration, une organisation large, diversifiée et complexe.

« L'administration communale, et par extension, est caractérisée par une double dichotomie qui structure les rapports entre les zones de pouvoir de ses principaux acteurs » (Maurino et al., 1987) :

- une dichotomie entre les services administratifs et les services techniques sur laquelle repose une dualité de pouvoirs : ceux du Directeur Général des Services Techniques, ceux

du Secrétaire Général. Cette question a été réglée par la création de la fonction de directeur général des services.

-une dichotomie entre le pouvoir politique (légitimé par le suffrage universel) et le pouvoir administratif (ou de gestion). S'il fait partie de la « culture territoriale », l'évolution du contexte, « des contingences », « des responsabilités et des organisations » et la création de la DGS fait que cette relation entre les deux pouvoirs est plus forte et nécessite d'être explicitée, pour être efficace.

La concentration des responsabilités s'est opérée autour des DGS : « Les directeurs généraux des services techniques (DGST – qui étaient auparavant le pendant du côté technique des Secrétaires Généraux, chargés uniquement de l'administration) avec lesquels les DGS devaient composer ont ainsi été ramenés au niveau des autres directeurs généraux adjoints » (Maurino et al, 1987). « *Dans les intercommunalités, les responsables administratifs montent aussi en puissance. « Les directeurs généraux des services ont un rôle d'arrangeur qui leur confère une liberté relative vis-à-vis des élus. Ils négocient les transferts de compétences et les problématiques de personnel afférentes »* Cadiou (2014).

De même, les systèmes de contrats ou de « positions administratives » des Directeurs Généraux des Services (détachement sur un emploi fonctionnel), les conditions de recrutement et de fin d'exercice sont importantes à observer dans une sphère publique où la dimension réglementaire est primordiale (voir document « *les emplois fonctionnels sous forme de 100 questions/réponses* », CNFPT-Déc.2017 et document Centre de Gestion 60-Nov. 2018 – « *la fin de fonction d'un emploi fonctionnel* »).

2.1.3.5 Le DGS : Politique ou Technicien

A mi-chemin entre la sphère administrative et le monde politique, le poste de directeur général des services (Santo & Verrier, 2007) exige du doigté, de la fermeté et une palette toujours plus large de compétences (Thoenig & Burlen, 1998 ; Roubieu, 1999 ; Lozé, 2010 ; Lamarzelle, 2014).

Le choix du directeur général des services entre dans la catégorie des choix stratégiques, particulièrement sensibles pour les présidents d'exécutifs locaux nouvellement installés

(Poignant, 2011 ; Demazière & Le Lidec, 2014). Afin d'assurer le choix de cet homme de confiance, les élus s'en remettent à leur entourage politique, voire pour les très grandes collectivités aux fonctionnaires issus dans grands corps de l'État (X-Ponts, ENA, en particulier issus du corps préfectoral) dont la réputation de fiabilité et de connaissance des rouages de l'administration est forte. Cela a été une évolution très remarquable²⁵. Il leur restera à faire l'apprentissage de la gouvernance locale.

2.1.3.5.1 Les attentes des élus :

Comme nous l'avons vu, les élus doivent démontrer un ensemble toujours plus important de compétences, piloter des processus complexes, et, en même temps, assurer un contrôle des dépenses budgétaires (Le Bart, 2003, 2009 ; Poignant, 2012 ; Foucault, 2020) Ils sont également à la tête de ressources humaines et de services qu'il faut organiser. Il leur faut s'entourer de dirigeants experts et compétents, et formé administrativement et techniquement (Cadiou, 2014). Les missions des DGS comportent des volets politiques indéniables : par exemple dans les EPCI, il n'est pas rare de voir les DGS négocier avec les maires pour le transfert ou l'exercice de compétences, pour l'attribution de fonds de concours également (Le Lidec, 2006).

2.1.3.5.2 DGS politique ou politique ?

« *Les secrétaires généraux des villes ne sont pas des agents publics ordinaires* » (Thoenig & Buren, 1998). Ils dirigent l'administration (les organigrammes présentés plus haut en montrent l'étendu des responsabilités et le champ de compréhension des compétences requis). Ils jouent un rôle central et pivot pour co-crée les politiques publiques, pour les mettre en œuvre, en interagissant avec une grande variété de publics du territoire. (Thoenig & Buren, 1998) Pour autant, ils sont en risque, puisque les présidents et maires peuvent facilement les révoquer. Le pilotage de leur carrière et de leur fonction (et leur avenir) sera l'enjeu d'un travail précis de la part des DGS. Plusieurs options se présentent à eux :

²⁵ Le journal La Gazette des Territoires a consacré en juin 2016 un dossier sur ce sujet « *Pourquoi les grands élus préfèrent les hauts fonctionnaires d'État* ».

- jouer la carte de la loyauté à l'exécutif territorial dont ils intègrent les exigences et devenir ainsi des « fonctionnaires politiques »,
- prendre du recul, rester parfaitement neutre et ne se concentrer que sur la gestion bureaucratique des activités
- ou exploiter la « zone grise » comme un espace de liberté d'action et d'initiative.

Les affinités politiques comptent, c'est évident, mais aussi et surtout les affinités relationnelles et l'affichage public avec et par le maire qui vont jouer. « L'adhésion du Directeur Général au parti politique du Maire n'est pas une condition suffisante pour la collaboration sans conflit » (Maurino et al., 1987).

Le secrétaire général est en mauvaise posture dans trois cas :

- 1-en cas de changement de majorité du conseil municipal à la suite d'élections,
- 2-en cas de remplacement du maire par un collègue de sa majorité,
- 3-en cas de disgrâce ou d'incompatibilité avec le maire qui l'a embauché.

2.1.3.6 *L'identité politique des directeurs généraux des services : un enjeu fort*

La couleur partisane du maire qu'un directeur général des services a servi, déteint inmanquablement sur l'image du directeur général des services et sur son identité professionnelle. Lors des entretiens menés pour cette recherche, un DGS se confiait : « *Un jour un chasseur de têtes m'a contacté pour un poste où la feuille de route correspondait parfaitement à mon expérience et mon expertise dans des sujets assez sensibles pour le Président. Celui-ci n'a même pas voulu me rencontrer, car je venais d'une collectivité d'une couleur politique différente. Ce président glissant au chasseur : comment pourrais-je expliquer à mon équipe politique que je vais chercher des compétences dans le parti d'en face ?* ».

Parallèlement des maires rencontrés également dans le cadre de cette recherche nous ont également parlé de candidats adressés par des collègues de leur parti ou « *chaudement recommandés par téléphone par des ministres, voire par l'Élysée* ».

On ne peut faire abstraction de ces relations ou de ces pressions qui sont une donnée aussi de l'hybridation du poste de DGS, à la fois expert, et politique. Les réputations et les

mobilités professionnelles potentielles sont conditionnées par des paramètres politiques dont les DGS, en particulier les fonctionnaires, doivent intégrer dans leur choix, ce qu'ils regrettent car ils préféreraient souligner rationnellement leur professionnalisme, leur compétence, ainsi que leur neutralité comme atout lors du processus de sélection ».

2.1.3.7 *Un phénomène de dépouilles existe indéniablement.*

Le système des dépouilles est au cœur de la confiance entre le pouvoir politique et l'administration. Si l'administration gère la chose publique et sert l'intérêt général, le pouvoir politique veut s'assurer qu'elle ne freine pas ou n'obstrue pas des politiques publiques décidées par ceux qui ont été choisis démocratiquement (de Visscher & Le Bussy 2001).

Pratiqué depuis plus de 200 ans aux USA, en particulier depuis les Présidents Jefferson (1801-1809 et Andrew Jackson 1829-1837) le *spoils system* (ou « système des dépouilles ») est appelé ainsi d'après une expression de William Marcy un sénateur de New York proche du Président Jackson, qui a déclaré au Congrès le 25 janvier 1832 (source : *Register of Debates in Congress*, vol.8, col. 1325) : « *to the victor belong the spoils of the enemy* » (que l'on peut traduire par « aux vainqueurs appartiennent les dépouilles des ennemis »).

Le *Spoils system* est un principe de management public selon lequel une nouvelle majorité, un nouvel exécutif pour être certain de la loyauté de « sa » fonction publique, en prenant le pouvoir, remplace les fonctionnaires qui étaient en place avec l'ancienne équipe politique, par des « fidèles ». Il s'agit de redistribuer les postes clef de l'administration. C'est une pratique pratiquement automatique lors d'alternance politique, l'administration Trump aurait nommé 4100 nouveaux membres de l'administration, dont 1200 responsables à très haute responsabilité.

Le débat entre chercheurs et praticiens est entier sur l'efficacité de cette manière de mettre en place une nouvelle équipe présidentielle.

Pour ceux qui sont très réservés, le *spoils system* est un système coûteux, inefficace, générateur de chaos. D'un point de vue opérationnel, le *Spoils system* comporte des risques de rupture de continuité administrative ou même politique (sur des grands

dossiers en cours), avec des transitions très mal gérées, la disparition de fonctionnaires compétents et l'apparition de nouveaux responsables méconnaissent le fonctionnement de l'administration et du système mais qui sont nommés parce qu'ils ont fait campagne, voire ont financé la campagne (« le *political patronage* », le « mécénat politique », que le législateur américain a contré vues les dérives, avec le *Pendleton Act* voté en 1883, proposant de nommer au mérite, plutôt qu'à l'appartenance).

De même, le *spoils* peut être considéré aussi comme un abus de pouvoir, d'en montrer son caractère fondamentalement méfiant : on écarte les opposants, voire les neutres, c'est une sorte d'opposition, pour nommer les « supporters ». Sur cette dimension fondamentalement méfiante (encore que l'on pourrait la graduer en l'étudiant plus en profondeur), il y aurait beaucoup à dire sur les notions émergentes de « *deep state* » ou d'« *administration state* », sorte de vision « complotiste » de l'administration, « État dans l'État », par certains élus. Pour eux, cette administration ne « roulerait » que pour ses propres intérêts, ce qui va bien au-delà d'une approche technocratique du pouvoir, voire même d'une approche politique du pouvoir. L'administration ne ferait pas partie du camp d'en-face, mais serait le vrai camp d'en face, son propre camp elle-même, qui n'aurait pas besoin de faire campagne, qui serait déjà installée et pour longtemps. Une sorte d'ennemi invisible et tout puissant. Il y aurait beaucoup à dire sur ces représentations fantasmées de l'ombre de l'autre, pour faire un parallèle avec le concept d'ombre développé par CG Jung (voir « *l'âme et la vie* », livre de poche, 1995).

Pour les promoteurs du *Spoils System*, il y a la recherche d'un alignement entre les équipes politiques et les équipes administratives. Le recherche de coopération forte et rapide est un enjeu stratégique, en particulier pour des mandats de courte durée (ce qui est le cas pour le Président des USA). Les mêmes soulignent les aspects positifs et dynamisants de la politisation (Ardant, 1987 ; De Visscher & Le Bussy, 2001).

Le *Pendleton Act* montrerait la volonté de certains de mettre en place un État bureaucratique en protégeant trop les fonctionnaires et en développant les compétences que l'on ne peut contourner.

En France, le mouvement a été accéléré après les élections de 1981 : entre 1981 et fin 1982, près de 2/3 des directeurs d'administration centrales, des ambassades, des préfectures ont été changé (Kessler, 2006). Si au niveau de l'État, on évoque 700 postes concernés (*Ivanne Trippenbach in L'Opinion du 5 mars 2017*), dans les collectivités chaque élection occasionne un « mercato », un jeu de chaises musicales ». Le DGS se devant d'être loyal envers l'élu, il y a « *une forte corrélation entre la mobilité des cadres dirigeants et le départ de l'élu suite à une élection* » (Le Saout, 2008²⁶).

Une étude concernant la « situation des directeurs généraux des services après les élections locales de 2014 et 2015. Les mouvements post-élections ne sont pas anodins puisque près de 50% des DGS des communes de plus de 40.000 habitants et des départements ont changé lors des élections de 2014 et 2015. Pour les régions, on constate aussi beaucoup de changement, mais aussi la grande proportion de fonctionnaires d'État (plus de 2/3), ce qui est aussi une indication des compétences attendues pour leurs DGS par les nouveaux présidents de région, au-delà des enjeux de proximité de pensée.

Dans les communes de plus de 40.000 habitants

L'étude du CNFPT (Boirel, CNFPT, 2016) fait un état des lieux précis sur les mobilités effectives des DGS deux ans après les élections municipales, ce qui est une mesure de la politisation de ces postes. Et montre que le renouvellement des postes après les élections est important puisque plus de la moitié des DGS (dans 110 communes sur 209 soit 53%) auront été renouvelés. De fait, les DGS rencontrés dans cette recherche savent tous qu'ils sont à la fois en risque et en opportunité au moment des élections.

Le tableau ci-dessous présente les principales évolutions :

²⁶ Table Ronde « sur l'émergence d'un *spoils system* local ou politisation des emplois », Entretiens Territoriaux de Strasbourg, décembre 2008)

Les DGS des collectivités après les élections de 2014-2015 Détail des origines statutaires des 209 DGS (étude CNFPT / Boirel / INET, 2016)				
Origine statutaire lors des élections municipales	Nombre 2014	% 2014	Nombre 2016	% 2016
Administrateurs territoriaux	128	61%	124	56%
Ingénieurs territoriaux et ingénieurs en chef	19	9%	26	12%
Directeur territorial	26	12%	27	5%
Administrateurs civils, préfets et sous-préfets, Ville de Paris, État	8	4%	12	5%
Inspecteurs (finances, Trésor) et magistrats CRC+TA	1	0%	1	0%
Ingénieurs de l'Etat (Ponts, mines, TPE...)	4	2%	4	2%
Contractuels	18	9%	24	11%
Directeurs d'hôpitaux	1	0%	1	0%
NC	4	2%	4	2%
Total	209*	100%	223*	100%
<small>sur les *223 villes recensées en 2016 (14 villes ont été ajoutées aux 209 villes contenues dans la base de données depuis les élections, essentiellement des villes surclassées) la répartition des DGS par origine statutaire montre une évolution significative de + 2% du nombre de contractuels et des fonctionnaires de l'Etat +2%, le nombre de fonctionnaires territoriaux passe de 83% à 79% du total.</small>				

Figure 50 : Les DGS des collectivités après les élections 2014-2015 (étude CNFPT / Boirel / INET, 2016)

Sur les 209 villes suivies, 110 (53%) auront vu partir le DGS après les élections.

- 21 DGS ont fait coïncider la fin du mandat avec la fin de leur carrière en faisant valoir leurs droits à la retraite (7 ont vécu une situation d'alternance de l'exécutif, 7 ont vu réélire leur maire, et 7 ont vu succéder un maire de même tendance au maire sortant).
- 89 DGS ont effectué une mobilité après les élections municipales.

Dans les autres villes (99), le DGS est demeuré en fonctions à ce jour. 13 de ces DGS ont vécu une alternance de l'exécutif, 11 travaillent aujourd'hui avec un nouveau maire mais de même tendance politique que le précédent et 75 poursuivent avec le même maire.

L'étude du CNFPT suit également les décharges de fonctions, en particulier des DGS fonctionnaires qui peuvent bénéficier de dispositions de prise et de charge et d'accompagnement pour leur reclassement.

- 51 décharges de fonctions (DGS et DGAS) concernant les emplois de direction des villes (14 de ces situations relèvent des centres de gestion, reste 37 fonctionnaires A+ relevant de la compétence emploi du CNFPT). 3 fonctionnaires sont actuellement en surnombre et sont accompagnés par le service mobilité des cadres de direction en vue d'une mobilité vers une autre collectivité. 20 fonctionnaires ont retrouvé une situation

d'activité dont 12 ont été recrutés au cours de leur période de surnombre et 8 ont été reclassés sur un emploi vacant au sein de leur collectivité.

- 5 fonctionnaires ont été pris en charge par le CNFPT.
- 9 fonctionnaires ont quitté la FPT après leur décharge de fonctions (retraite, congé spécial, l'indemnité de licenciement).

Dans les départements :

Là aussi, entre les 36 alternances politiques et les 15 nouveaux présidents ayant la même tendance politique, près de la moitié des DGS (46%) auront effectué une mobilité. 52 DGS ont été maintenus, dont 16 malgré un changement de président (8 suite à une alternance, 8 avec un nouveau président de la même tendance).

Le tableau ci-dessous montre les évolutions dans les départements.

Les DGS des départements après les élections de 2014-2015 Détail des origines statutaires des 209 DGS (étude CNFPT / Boirel / INET, 2016)			
Origine statutaire 1 an après les élections départementales	Nombre 2015	Nombre 2016	% 2016
Administrateurs territoriaux	45	45	0
Administrateurs civils, préfets et sous-préfets, commissaire	12	16	4
Contractuels	19	17	-3
Ingénieurs de l'Etat (Ponts, mines, TPE...)	12	9	-2
Directeurs d'hôpitaux	1	1	0
Ingénieurs territoriaux en chef	6	8	1
Inspecteurs (finances, Trésor) Magistrats CRC	6	2	-1
Directeur territorial	1	1	1
Poste vacant (CD10)	1		1
Total	100		100%

Figure 51 : Les DGS des départements après les élections de 2014-2015 (source CNFPT / Boirel / INET, 2016)

Dans les régions

L'étude souligne que la situation était atypique, puisque suite à la réforme (loi du 16/1/2015 relative à la délimitation des régions) le « paysage régional » est passé de 26 régions à 17 régions (16 régions ayant fusionné pour constituer 7 grandes nouvelles régions, le nombre de régions).

Si le nombre de DGS baisse mécaniquement, on notera sur la totalité la majorité de fonctionnaires d'État, dont la proportion est désormais des 2/3. C'est un fait qu'il faut interpréter, dans la mesure où cela accompagne un changement institutionnel important, au niveau des collectivités, mais également au niveau de l'État.

Dans les 10 régions inchangées	Avant	Après	Ecart
Administrateurs territoriaux	4	2	-2
Administrateurs civils, préfets et sous-préfets	1	4	3
Ingénieurs de l'Etat (Ponts, mines, TPE...)	3	2	-1
Ingénieurs territoriaux en chef	1	1	0
Magistrats des Comptes ou Conseil d'Etat	1	1	0
Dans les 16 régions fusionnées en 7 grandes régions	Avant	Après	Ecart
Administrateurs territoriaux	7	2	-5
Administrateurs civils, préfets et sous-préfets	3	2	-1
Ingénieurs de l'Etat (Ponts, mines, TPE...)	2	1	-1
Ingénieurs territoriaux en chef	2	1	-1
Magistrats des Comptes ou Conseil d'Etat	1	0	-1
Directeur territorial	1	0	-1
Contractuel	0	1	1

Figure 52 : Les DGS des Régions après les élections de 2014-2015 (source CNFPT / Boirel / INET 2016)

Ce système de dépouilles est un classique du management public. « On note une relative forte proximité aux partis de la part des secrétaires généraux » (Thoenig & Burlen, 1998). On peut constater un engagement (souvent discret mais connu), une appartenance qui peuvent expliquer des recrutements ou des révocations, en fait ces changements peuvent aussi avoir lieu pour des raisons managériales, comme les changements d'état-major dans les entreprises lors de changement de gouvernance ou de dirigeance.

La nomination du directeur général des services est une marque de pouvoir (Mintzberg, 2006) : le nouveau chef de l'exécutif territorial entend ainsi se démarquer de l'image de son prédécesseur et ne rien lui devoir, et impulser librement, sans arrières pensées et freins potentiels sa nouvelle politique. Nous verrons aussi que la théâtralisation du recrutement du DGS participe de cette mise en scène.

Une étude au Royaume Uni (Sancino, 2011) montre que les motivations pour renouveler les équipes de direction peuvent être politiques et/ou managériales, où les considérations d'appartenances politiques se mêlent avec des considérations de « compétitivité » des candidats. Le tableau ci-dessous montre les enjeux d'évolution de paradigme.

Démocratie ou Management : Le dilemme des spoils systems pour les « gouvernements locaux » une analyse du modèle britannique (traduit de Sancino, 2011)		
Modèles de spoils system	Spoils system traditionnel	Spoils system concurrentiel
Accord du parti	Haut	Bas/limité
Accord politique	Haut	Haute
Valeurs	« Partitocratie »	Méritocratie
Relations	Informelle	Institutionnalisée
Nature de la concurrence	Fermé	Ouvert
Arbitrage indépendant	Non	Oui
Implications organisationnelles	Spoils system comme un processus politique	Spoils system comme un processus managérial
Nature du processus	Cooptation	Concurrence
Pouvoir	concentré	Diffus

Figure 53 : Démocratie ou Management : le dilemme des Spoils Systems pour les "gouvernements locaux" - une analyse du modèle britannique (traduit de Sancino, 2011)

Cette tendance est d'ailleurs une des conséquences du déploiement des principes de *new public management* et de l'émergence d'une nouvelle double dichotomie dans la gestion publique locale : du couple (administration versus politique, administration versus technique) au couple (administration versus politique ; administration versus management) (Sancino, 2011).

2.1.4 Vers une clarification ou une précision du rôle de ces deux acteurs ?

Cette évolution de compétences transformant la nature de la relation entre Président/Maire et DGS, pose la question des ressorts ; des fondements de leurs rôles respectifs. Ce qui amène à se poser la question de la légitimité pour exercer ses fonctions.

2.1.4.1 Un mode de légitimation

« *Le management public est la légitimité nouvelle* » (Burlaud & Laufer, 1980).

« *Avant les lois de décentralisation, les choses étaient simples. Le maire décidait et son secrétaire général exécutait* ». Avec le nouveau titre de directeurs généraux des services, les cadres dirigeants territoriaux ont vu se transformer leurs prérogatives, leurs champs d'intervention et la dimension symbolique de leur rôle (Roubieu, 1994, 1999 ; Lamarzelle, 1996, 2014). Leur mission de pilotage de projet, de gestion de structures complexes (sur

le plan managérial et politique), comme par exemple le DGS mutualisé d'une ville centre et de l'EPCI. Du fait de leur autorité technique, ils peuvent se retrouver très exposés (face au Préfet, aux autres maires etc...) et se doivent d'être très diplomates pour ne pas « doubler » leur président ou leur maire et se mettre en danger. L'efficacité du management est devenue un enjeu primordial. A l'instar des entreprises, là où le président d'exécutif local est un PDG, le DGS apparaît comme le DG opérationnel.

Le modèle tiré du secteur privé du tandem qui codirige (Bournois, 2010), a des vertus indéniables : la codirection permet des regards croisés, des fertilisations croisées pour traiter les projets ou résoudre des problèmes sensibles et complexes : l'alliance de compétences et d'approches est créatrice de valeur. Cela reflète étonnamment le noyau bicéphale de la structure familiale où les deux parents se complètent (Bournois, 2010). La comparaison qu'il dresse à partir des travaux de Troiano (1999) est particulièrement claire des challenges et des défis d'un management dual ou bicéphale, « *comme un aigle à deux têtes* » (Lamarzelle, 2014) ?

Comparaison du leadership traditionnel et de la codirection	
Leadership traditionnel	Co-Leadership / codirection
L'information est sous contrôle strict	L'information est partagée plus librement
Méfiance générale en matière de partage du pouvoir	Encouragement général à partager le pouvoir
Le grand patron reçoit tout le crédit pour la réussite	Les feux de la rampe sont partagés
« je me protège mes flancs et mes arrières »	Chacun est engagé pour le succès de l'ensemble »
Tu es mon subordonné	Tu es mon co-créateur/co-entrepreneur
Je suis responsable de tout	On partage les responsabilités
Je vais te dire	Je vais te demander
La chaîne de commandement unique est immuable	La chaîne de commandement est double et flexible
Je prends des risques	On est associé dans les risques et les résultats
La solitude du dirigeant unique	La sérénité du dirigeant soutenu par son codirecteur
Les subordonnés ont un accès réduit au dirigeant souvent peu disponible	Les subordonnés peuvent tester leurs idées auprès des codirecteurs
Le dirigeant a un style de leadership préféré que les collaborateurs repèrent	Les deux dirigeants apportent à l'équipe des réponses et des styles managériaux variés
Les ressources d'un dirigeant sont limitées	Les ressources des deux codirecteurs sont plus importantes
Le dirigeant tranche les problèmes et les conflits	Les codirecteurs doivent être coordonnés pour éviter les éventuelles divergences d'interprétation des décisions

Figure 54 : Comparaison du leadership traditionnel et de la codirection (adapté de Bournois, 2010 d'après Troiano, 1999)

L'intérêt de cette répartition est également que dans ce scénario, l'un n'a pas vocation à remplacer l'autre, puisqu'il n'entre pas dans le plan de succession. Les arrières pensés là se dissipent automatiquement. (Bournois, 2010) (ce qui n'est pas le cas avec les adjoints

ou les vice-présidents). Pour autant, comme Lamarzelle (1996, 2014), Bournois (2010) souligne la dimension « délicate » de clarifier les zones d'intervention de chacun dans ce partenariat, le contraire pouvant être contreproductif, voire destructeur de la relation entre les codirigeants et très mal vécu par l'organisation (Bournois, 2010).

Si le modèle du management dual, ou de la codirection, présenté par Bournois (2010) peut donner des éléments de compréhension voire de développement de la relation entre Chef de l'Exécutif Territorial et Directeur Général des Services, elle n'intègre pas des spécificités règlementaires et asymétriques de leur relation.

L'autre comparaison possible de cette organisation est le tandem *Chief Executive Officer* (CEO) et le *Chief Operating Officer* (COO). Les chercheurs sur les dirigeants d'entreprises ont montré leur rôle particulièrement décisif sur la performance de leurs entreprises. En étudiant des dynamiques de direction générale (ce que l'on appelle les « *C-Level Corporate Positions* » -C pour « *Chief* » autrement dits les postes de direction générale avec des zones d'expertises précisées), les chercheurs ont montré leur rôle déterminant et l'émergence appropriée du *Chief Operating Officer*, sorte de « commandant en second », dont le rôle est de s'assurer que les aspects opérationnels des décisions prises soient assurés, de développer et de maintenir la relation avec les directions. Ce rôle étant déterminant à la fois libérateur de temps et d'énergie pour les CEO, est indispensable pour que la stratégie et la vision soient bien transformées en résultats (Hambrick & Cannella, 2004, Quigley & Hambrick, 2014). Le COO n'est pas un échelon supplémentaire dans l'organigramme mais un atout pour aider l'organisation à traiter des projets complexes et de grande ampleur, pour se réinventer et se moderniser, pour accompagner des réorganisations majeures (changement de périmètre, fusion, mutualisation, expansion), toutes sortes de challenges auxquels sont confrontés les collectivités territoriales, comme nous l'avons vu auparavant.

2.1.4.2 *La gestion habile de la zone grise politico-administrative*

En parallèle de la LOLF, de révision générale des politiques publiques (RGPP) et des démarches de modernisation de l'État, les organigrammes administratifs des collectivités se sont également resserrés, établissant ce que Roubieu (1994) appelait déjà un

« gouvernement municipal », et qui permet au DGS de se démultiplier, notamment s'il est mutualisé sur deux structures (Ville centre et EPCI par exemple) et encore plus s'il est mutualisé et qu'il doit répondre à deux patrons distincts un maire et un président, devant passer ainsi un temps considérable en coordination et de médiation (Roubieu, 1994).

Il se doit de montrer sa compétence et son habileté :

-avec un affichage symbolique d'économies : « *il faut montrer que je gère en bon père de famille : je ne dois pas augmenter les impôts et apporter de nouveaux services très attendus, donc je dois faire des économies* » m'a indiqué un élu rencontré dans cette recherche), la « mise en scène de la bonne gestion étant aussi une ressource politique. (Roubieu, 1994 ; Dupuis, 2015)

-en mettant en place de nouvelles méthodes de travail (Lamarzelle, 2014).

-en assurant la concentration du pouvoir, le renforcement des lignes hiérarchiques en dessous des directeurs généraux adjoints, ainsi que des lignes « horizontales » sur des projets transversaux par nature (le numérique, la qualité, le management....).

Son habileté consiste également à intégrer et respecter les rituels et les rôles.

On ne comprendrait pas sinon pourquoi le maire d'une grande ville laisserait à son directeur général des services le terrain de la communication avec la presse, alors qu'il se doit de se faire remarquer par sa discrétion. Contrevenant à cette règle tacite, il sortirait de son rôle et risquerait en commettant ce crime de lèse-majesté, comme Fouquet avec Louis XIV, la perte de l'estime, de la confiance, la disgrâce et l'éviction.

La polyvalence ainsi définie en creux est le fait de quelqu'un qui se détache des autres dont il a la charge. Elle signe un principe de distanciation. Le rôle ne s'approprie guère à travers des savoir-faire qui le caractériseraient et qui seraient impersonnels. Il est une affaire de personnalité. Toucher à tout mais aussi se dévouer sont des attributs d'affichage d'une position plus que d'une profession.

Un autre facteur constitutif de l'identité est fourni par ce qu'on pourrait appeler la « culture organisationnelle », qui est vecteur de stabilité dans le mouvement : Les DGS développent une culture de direction qui privilégie des principes de rationalisation

bureaucratique (Weber,1919). Ils croient à des normes telles que la primauté de l'autorité hiérarchique, la vertu de la spécialisation par les règles impersonnelles, ou encore l'efficacité de la conformité aux ordres. (Thoening & Burlen, 1998). De fait, il doit savoir jouer plusieurs rôles, plusieurs parties à la fois, synthétisant deux styles opposés (Thoening et Burlen, 1998) entre « bureaucrate classique » et « bureaucrate politique » voir ci-dessous les priorités que se donnaient les SG interrogés par Burlen & Thoening en 1998.

Quelles priorités le directeur général souhaite-il donner à ses tâches? Adapté d'après Burlen & Thoening 1998)	
	Indices d'importance (de 0 peu important à 100 extrêmement important)
A Le Bureaucrate Classique (tourné vers l'intérieur, privilégie la neutralité de ses tâches)	
1-Donner au maire des conseils d'ordre juridique, économique et technique	77
2-S'assurer que les règles et réglementations sont bien suivies	69
3-S'occuper des affaires économiques, de la comptabilité et du coût budgétaire	67
4-Diriger ses collaborateurs dans le travail quotidien	65
B-Le Bureaucrate Politique (essaie d'influencer l'action des dirigeants politiques, prend des initiatives sur le fond, cherche à codifier les zones d'intervention du monde politique dans les affaires administratives)	
5-Orienter les processus de décision dans le sens des décisions réalistes et efficaces	75
6-Proposer des idées et des projets	72
7-Promouvoir, encourager de nouveaux projets au sein de la communauté	71
8-Être tenu au courant des points de vue des citoyens	59
9-Définir et mettre en œuvre les règles concernant le rôle des politiques vis-à-vis des fonctionnaires	n.a.
10-Donner au Maire des conseils politiques	23

Figure 55 : Quelles priorités le directeur général souhaite-t-il donner à ses tâches (adapté d'après Burlen & Thoening, 1998)

Le secrétaire général se positionne à la croisée des chemins, comme un agent de liaison, un médiateur « *qui participe au politique sans faire de la politique et qui se veut le garant de la conformité administrative sans être bureaucratique lui-même* ». (Burlen & Thoening, 1998).

2.1.4.3 L'affirmation d'une complémentarité avec le chef de l'exécutif territorial

C'est la centralisation du pouvoir sur la personne du maire qui permet, au-delà de la légitimité conférée par les élections, de fonder la prééminence des politiques sur les fonctionnaires. Ses deux ressorts concrets fondamentaux sont :

-l'autorité sur le conseil municipal - par la présidence de l'assemblée délibérante

-et l'autorité sur les services - par la supervision des travaux de préparation avec les administratifs et les techniciens, des délibérations et la responsabilité de l'exécution des délibérations -, la délégation des signatures et les nominations de manière discrétionnaire.

De ce point de vue, Le rôle du DGS peut varier d'une collectivité à une autre d'un président à un autre. C'est une fonction à géométrie variable. Le statut du secrétaire général, assez laconique juridiquement, évoluant dans un contexte flou et « gris » entre politique et technique, entre gestion stratégique et management opérationnel (Lamarzelle, 1996, 2014 voir tableau ci-dessous) nommable et révocable assez facilement par l'autorité territoriale, demande aussi un certain caractère.

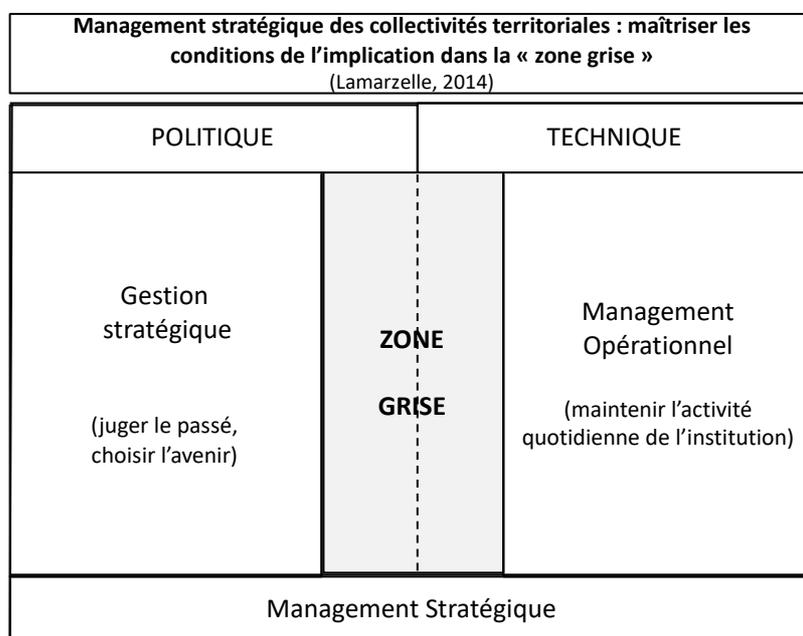


Figure 56 : Management stratégique des collectivités territoriales : maîtriser les conditions de l'implication dans la "zone grise" (Lamarzelle, 2014)

Cette zone grise peut être explicitée d'une certaine manière, en sachant qu'elle existe, qu'elle permet un débat, qu'elle délimite un espace de confrontation d'idées mais qu'elle ne permet pas de court-circuit : « Ni le maire, ni le secrétaire général ne gagnent, chacun dans sa sphère, à ce que le premier gère les services de façon trop directe et à ce que le secrétaire général devienne de façon visible un acteur politique trop engagé, sinon autonome. L'apolitisme du secrétaire général permet ainsi au maire de gouverner et de contrôler la municipalité lorsqu'il est absent, du fait notamment de l'exercice d'autres mandats électifs, sans confier les clés à un collègue élu qui pourrait être un concurrent

potentiel. Grâce à la bureaucratie, le maire gouverne sa ville à distance » (Dupuy et Thœnig, 1980).

2.1.4.4 L'habileté dans les relations avec les autres acteurs : collaborateurs de cabinet et adjoints

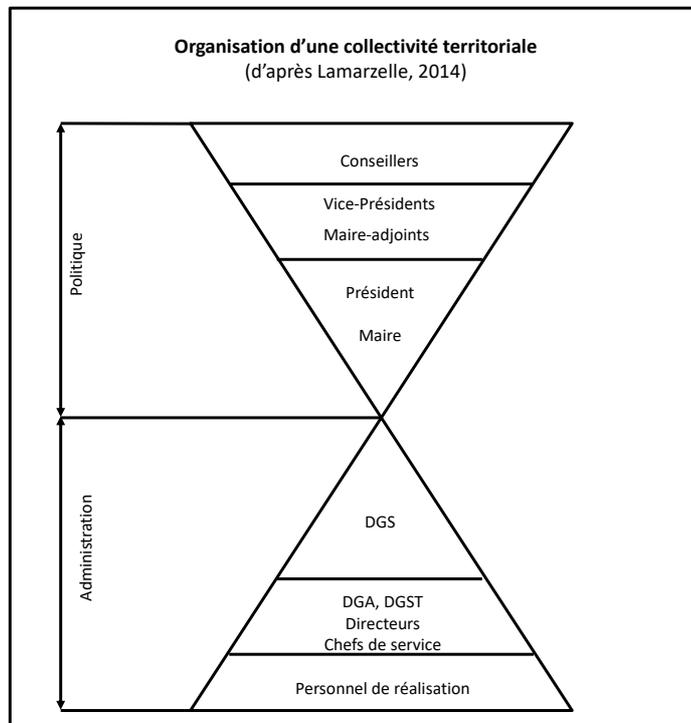


Figure 57 : Organisation d'une collectivité territoriale (d'après Lamarzelle, 2014)

L'organisation d'une collectivité locale, telle que décrite dans le tableau ci-dessus (Lamarzelle, 2014) rappelle que les pouvoirs sont doubles : politique et administratif, avec en haut la pyramide hiérarchique inversée des élus et en bas la pyramide hiérarchique de l'administration, de l'ensemble du personnel que dirige le DGS sous l'autorité du Maire ou du Président.

Le pouvoir dual, « l'aigle à deux têtes » selon Lamarzelle (2014) est bien exercé par ceux qui sont à la jonction et qui doivent s'entendre pour que l'édifice fonctionne. « *La relation entre le DGS avec le chef de l'exécutif ne peut être mauvaise* » (Lamarzelle, 2014).

La question de la délégation des signatures est ici cruciale : le maire-président se doit de déléguer, compte tenu de l'ensemble de ses responsabilités en interne et en externe. C'est un indicateur très fort de confiance. Lamarzelle (2014) indique de 75% des DGS dispose d'une délégation de signature, un tiers auraient une délégation générale (en particulier dans les grandes collectivités : communes de plus de 80.000 habitants, départements,

régions). De même la quasi-totalité des DGS assistent aux commissions décisionnelles et assemblées délibérantes.

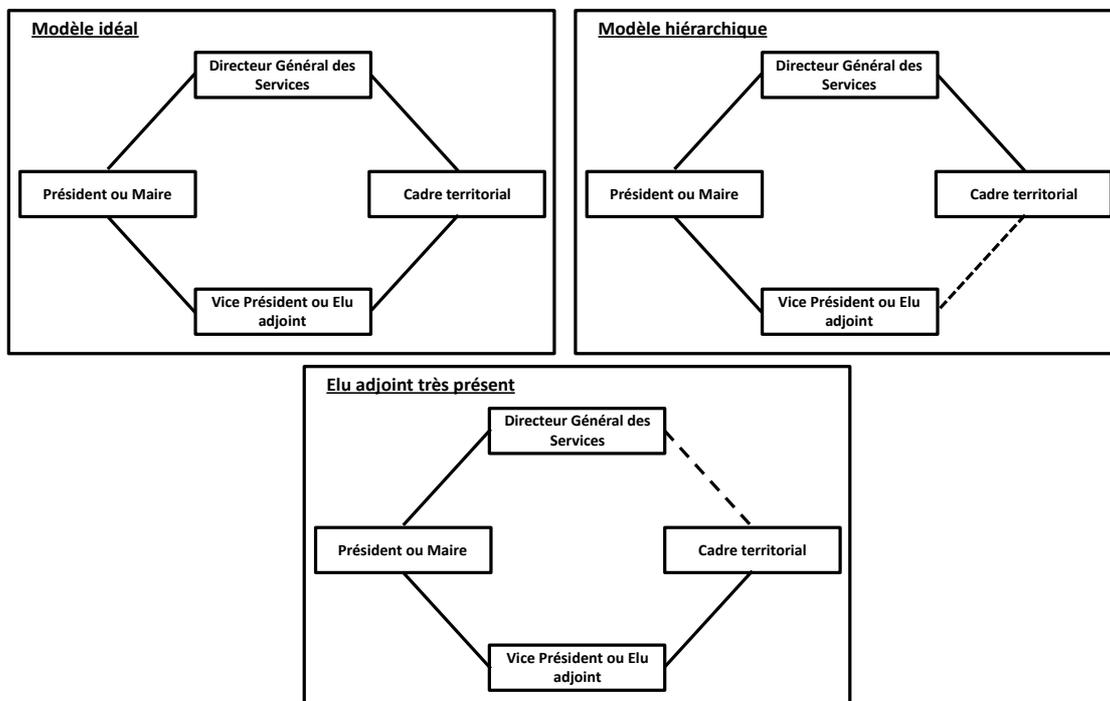
Une des missions sensibles du DGS est l'organiser concrètement la gouvernance, c'est-à-dire les relations avec les adjoints ou vice-présidents (qui peuvent être délégataires selon le degré de confiance qui existe entre eux et le Maire ou le Président) et les services. Il s'agit d'éviter la tentation des élus de devenir chefs de services et réciproquement aux chefs de services de se comporter en élus (en particulier vis-à-vis des citoyens ou de la presse). En cela, avoir une équipe de direction générale homogène, soudée, consciente de la qualité de la gouvernance est un atout, et une assurance pour des relations équilibrées et homogènes entre administration et élus.

La relation avec les élus de l'opposition est un point sensible qui est de nature à altérer la confiance entre le Maire ou le Président et son DGS. Cette relation doit être politique et le DGS se doit d'être attentif, discret, courtois mais aussi distant (Lamarzelle, 2014). Un des DGS indiquait une remarque de son Président « Vous avez vu Untel, je le sais ! » « Oui, Monsieur le Président, je ne m'en suis pas caché auprès de vous, vous savez que nous étions au collège ensemble » « oui, mais vous savez qu'il est mon ennemi politique » « lorsque je le rencontre, c'est accidentel d'ailleurs, nous ne parlons ni politique, ni de la collectivité... » « oui, mais je vous dis que c'est un ennemi... ». Voilà un dialogue qui illustre la prudence requise, même avec des proches pour ne pas ternir son image et que son comportement puisse être mail interprété.

Lamarzelle (2014) a tenté une typologie des situations de relation entre Maire-Président, DGS, Autre élus et Cadre de l'administration : cela montre la diversité des situations et le niveau de diplomatie requis pour éviter de froisser les susceptibilités et garder les relations efficaces et harmonieuses. Les schémas ci-dessous reprennent les différents scénarios principaux :

- Le modèle idéal : le cadre est en prise avec le flux politique et le flux hiérarchique, c'est le travail quotidien des territoriaux

- Le modèle hiérarchique : le cadre dépend du DGS, l'élu étant peu impliqué dans le fonctionnement du service (cela arrive souvent dans les directions fonctionnelles ou très techniques)
- Les élus/adjoints très présents : très courant lorsque l'élu souhaite exercer le leadership politique dans « son » secteur
- Le DGS prépondérant : ici c'est le DGS qui informe l'élu et le cadre est en lien direct avec le DGS
- L'élu ou le VP marginalisé : cela arrive lorsque l'élu n'a pas la confiance du Président ou du Maire, ce qui n'est pas confortable pour l'ensemble de la chaîne
- Les relations confuses : le cadre se retrouve sous le feu croisé de flux d'informations.



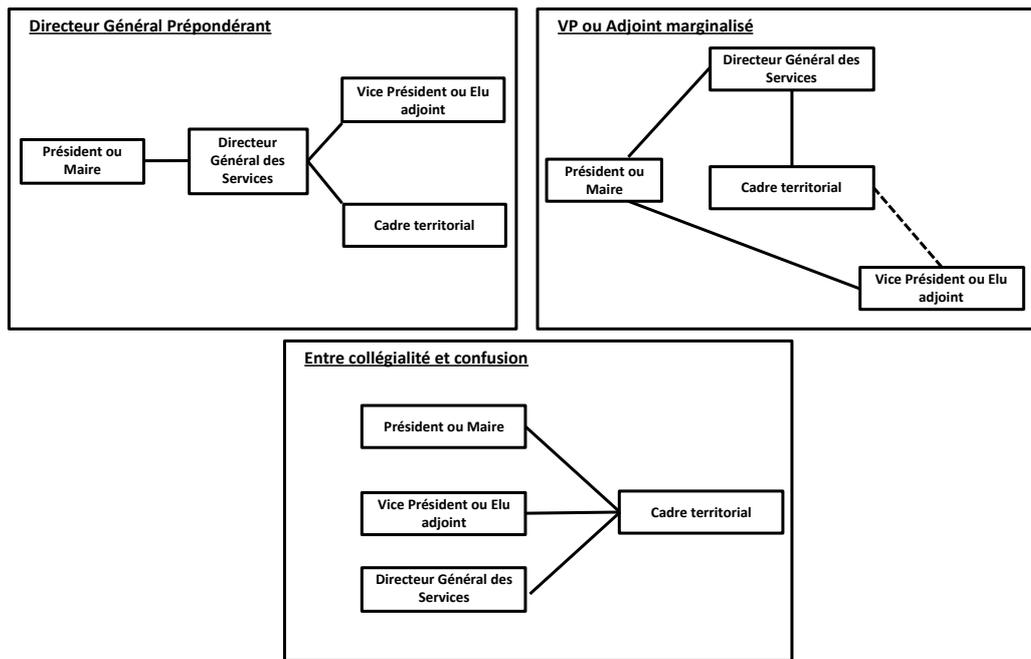


Figure 58 : Flux de relations hétérogènes (Lamarzelle, 2014)

Cette diversité de relation explique aussi la complexité du management territorial. Elle ne mentionne pas ici l'interférence possible avec les collaborateurs de cabinet, ce que nous étudierons dans notre phase de terrain. Il n'en reste pas moins que c'est bien la force de la relation entre le DGS et le CET qui fait la solidité du système.

En conclusion, cette partie avait pour but de montrer le contexte spécifique des collectivités territoriales en France, secteur qui depuis près de quarante années a connu des évolutions majeures tant sur le plan des compétences et des métiers exercées (selon les actes de décentralisation, le développement de l'intercommunalité, des réformes territoriales en particulier). Il est aussi sous forte pression des nouvelles méthodes de managements, de pression financière : globalement il s'agit de structure en développement de services publics, en grande proximité avec les citoyens qui en attendent beaucoup. Ces collectivités sont sous fortes pression financière car contribuant l'effort national de réduction des dépenses publiques. Ce sont des structures qui expérimentent de nouvelles méthodes, soit inspirées par le *New Public Management*, des évolutions technologiques et managériales également.

Cette agilité est favorisée également par le double leadership politique-administratif, symbolisé par le tandem Maire ou Président et Directeur général des Services.

La relation entre ces deux acteurs évolue aussi du fait de l'apparition de nouvelles générations d'élus plus gestionnaires, plus concentrés sur le mandat aussi (en particulier depuis la loi sur les non-cumuls), et de directeurs généraux des services très bien formés sur le plan administratif, technique et managérial.

L'environnement dans lequel nous allons observer la confiance dans la relation entre ses deux acteurs majeurs est principalement des grandes collectivités (mairie de plusieurs milliers d'habitant, toutes membre d'E.P.C.I. de plusieurs centaines de milliers d'habitant, départements et régions). Ce sont des environnements fortement concurrentiels : les campagnes électorales y sont intenses, les édiles ou présidents y sont sous forte pression. Les DGS se voient également renouvelés avec des taux importants.

De ce résumé rapide émergent de nombreuses questions de recherche, en complément de celles qui ressortent de la revue de littérature sur la confiance. En particulier, il conviendra de comprendre comment la confiance se construit et évolue entre les deux protagonistes, mais également sous le jeu des autres acteurs (autres élus, membres de la direction général et bien entendu les collaborateurs de cabinets, dont les fonctions et rôles en collectivité peuvent faire l'objet de recherche plus approfondie. Nous verrons comment nous pourrons y contribuer.

La zone grise décrite par Lamarzelle (1996) mérite d'être explorée pour voir comment les protagonistes s'y meuvent. On y retrouve une dimension d'impalpable, d'intangible du contrat psychologique ou du contrat invisible, où, dans une posture d'acteur stratégique (Crozier & Friedberg, 1977), chacun voudrait que l'autre dévoile son jeu, tout en ne dévoilant pas toute ses cartes.

La dimension relationnelle presque affective, peu abordée dans cette partie (on a juste mentionné la proximité politique) peut aussi être un axe d'échange, dans la mesure où la proximité entre ces deux acteurs est forte. Jusqu'à quel niveau la confiance doit se stabiliser (Lewicki & Bunker, 1996) ? Nous verrons également les points de bascule :

lorsque la confiance dérape et les moyens éventuels de la rétablir dans un monde très formel et très théâtral d'une certaine manière.

L'émergence de problématiques :

Sur les compétences des acteurs et l'impact de la confiance dans la relation

- « *Le diplôme est un puissant ressort de l'intensité du malaise des maires devant faire face à une complexité administrative dans l'exercice quotidien de leurs responsabilités* (Foucault, 2020) et également dans la relation avec leurs administrations (souvent très bien formées sur le plan universitaire et en formation continue, et disposant d'une grande expérience). L'asymétrie ici pourrait être ici inversée.
- Ce haut niveau d'expertise peut être craint aussi, car elle peut indiquer que le rapport de force n'est pas forcément dans les mains de l'autorité territoriale. Il peut être perçu comme un renversement de l'asymétrie, ou un glissement du pouvoir politique vers le pouvoir technocratique.
- Jusqu'à quel niveau la confiance doit se stabiliser (en termes de calcul ou d'identification) (Lewicki & Bunker, 1996). Nous verrons également les points de bascule : lorsque la confiance dérape et les moyens éventuels de la rétablir dans un monde très formel et très théâtral d'une certaine manière.
- L'évolution profonde des relations professionnelles entre le chef de l'exécutif territorial et le DGS. La littérature montre que les deux protagonistes ont développés de nouvelles compétences, dues principalement aux changements des collectivités, de leur métier et champ d'intervention et de leur relation aux citoyens. On aurait presque une convergence des rôles des deux protagonistes, vers des rôles plus managériaux (exercés certes avec un angle de vue différent celui de « la politique » pour l' élu, celui du politique » pour le haut fonctionnaire, pour reprendre la terminologie de Gauchet (2017).

Sur l'évolution du type de management dans les collectivités territoriales

- On pourra souligner que ces réformes successives, si elles vont dans un sens de responsabilisation, de modernisation des collectivités territoriales, sont un vrai défi pour les élus, en particulier les maires qui au-delà de l'exercice de leur mandat, sont

débordés par les normes, les réglementations (qui changent de surcroît), la « juridicisation » de la vie publique (Jacq, 2009), les chantiers financiers et fiscaux (comme par exemple ceux de la réforme de la Taxe Professionnelle et de la mise en place des systèmes de péréquation financière etc...).

- Pour mener à bien ces réformes fondamentales, ils ont dû s'entourer de fonctionnaires compétents (Lamarzelle, 2014, 2017) et experts, bien formés, et leur faire confiance. Cela remet en question aussi les fondements de leur légitimation vis-à-vis de leurs ressortissants et l'exercice déjà difficile de leur mission (Le Bart, 2009 ; Lozé, 2010 ; Poignant, 2011)
- Si cette thèse ne vise pas l'exploration du Nouveau Management Public, ni de la Performance, nous pourrions toutefois explorer comment cette recherche de performance de la part des collectivités, ainsi que l'apparition aussi d'un nouveau langage issu du secteur concurrentiel (Hertzog, 2009 ; Le Bart, 2009) impacte fortement le type de relation et la confiance entre l'élu et le DGS.

Sur l'émergence d'autres acteurs interférant dans la relation

- Cette diversité de relation explique aussi la complexité du management territorial. Elle ne mentionne pas ici l'interférence possible avec les collaborateurs de cabinet, ce que nous étudierons dans notre phase de terrain. Il n'en reste pas moins que c'est bien la force de la relation entre le DGS et le Maire ou le Président qui fait la solidité du système.

Sur le besoin de clarification des missions, et le renforcement de la coordination

- La zone grise décrite par Lamarzelle (1996) mérite d'être explorée pour voir comment les protagonistes s'y meuvent. On y retrouve une dimension d'impalpable, d'intangible du contrat psychologique ou du contrat invisible, où, dans une posture d'acteur stratégique (Crozier & Friedberg, 1977), chacun voudrait que l'autre dévoile son jeu, tout en ne dévoilant pas toute ses cartes.
- Le maire est aussi le chef de l'administration communale. Il est le supérieur hiérarchique des agents de la commune et dispose d'un pouvoir d'organisation des services. C'est là un des points de clarification des rôles, de délégations aussi pour

éviter les recouvrements, les « zones grises floues » entre le chef de l'exécutif territorial et le DGS (pour aller plus loin que Lamarzelle, 1996, 2014).

En conclusion générale de la synthèse pluridisciplinaire sur la confiance et de la revue de littérature sur le contexte des collectivités territoriales en France

Le sujet de la confiance est un thème central dans la littérature, tout comme dans la préoccupation des dirigeants politiques et des managers. Évoqué régulièrement, il revêt pour autant des dimensions très variables : parle-t-on réellement de confiance ? parle-t-on plutôt de coopération ? La revue de littérature montre bien l'étendue de la problématique. Ne serait-ce que sur le plan sémantique, en français, en anglais, en allemand, différents mots tendent à définir ce sentiment, ce ressenti, cette espérance, cette dimension invisible et pourtant palpable par les protagonistes, qu'ils soient des individus en relation avec d'autres ou avec les groupes d'individus, des clients avec les fournisseurs, des électeurs avec des politiciens.

Il ne s'agit pas ici de proposer à nouveau une liste de définitions de la confiance, pour en montrer la richesse, le foisonnement et son caractère labyrinthique, et leur rattachement à une discipline. Cela a été déjà traité par d'autres chercheurs (Gratacap et Le Flanchec, 2011 ; Campoy et Neveu, 2011 ; Cherif-Ben Miled, 2011 ; Karsenty, 2013 ; Boukanbouz, 2015) et à cette occasion, nous avons pu constater le caractère transdisciplinaire des chercheurs ayant travaillé sur la confiance : sociologie et philosophie (Simmel, 1908 ; Luhmann, 2006), psychologie sociale et gestion (Campoy et Neveu, 2011, Neveu 2018), psychologie et management (Kets de Vries, 2001) pour n'en choisir que quelques-uns.

Nous pouvons résumer schématiquement, sous forme de tableaux, les grands thèmes de la confiance tels que nous les avons identifiés dans la synthèse pluridisciplinaire sur la confiance et la revue de littérature sur le contexte des collectivités territoriales, les auteurs (liste non exhaustive) et les enjeux retenus ainsi que des considérations avec notre recherche :

Sous l'angle de la philosophie

La Confiance sous l'angle de la philosophie		
Thèmes	Auteurs	Enjeux retenus et considérations avec la recherche menée
Autrui & amitiés	(Ricœur, 1954 Schopenhauer, 1851 Kets de Vries, 2011 Marzano, 2010	-« <i>Qui suis-je sans l'autre ? Je n'ai qu'un moyen de sortir de moi-même, c'est de me dépayser en autrui</i> » (Ricœur, 1954) -Il faut trouver la bonne distance entre soi et l'autre / Métaphore du hérisson (Kets de Vries, 2011) -Dans l'amour ou l'amitié, « <i>les éléments affectifs échappent au calcul économique rationnel risques-bénéfices</i> » (Marzano, 2010).
Asymétrie, rapport de force	Levinas, 1983 Sartre, 1947	-« <i>Autrui est ce que je ne suis pas</i> » « <i>Ce qui m'insupporte, c'est que non seulement il diffère de moi, mais en même temps, il désire les mêmes objets. C'est un rival potentiel</i> ». (Levinas, 1983)
Acte « premier » sans cause	Origgi, 2008 Marzano, 2010 Simmel, 1908	-La confiance n'est donc pas un contrat, c'est une cause, pas une conséquence (Enthoven, 2018) -La confiance, c'est la foi -Cet aveuglement, ce « saut dans le vide », cette prise de risque dangereuse, voire ce qui pourrait s'apparenter à de la crédulité ne relève bien souvent pas du rationnel et ne s'explique pas toujours -La confiance se situe « <i>au-delà du savoir et du non savoir</i> », elle se baserait sur « des raisons de faire confiance ». (Simmel, 1908)
Confiance & morale	Humes, 1751 Simmel, 1908 Uslaner, 2003 Hardin, 2006 Marzano, 2010 Luhmann, 2006 Baier, 1986 Möllering, 2008	-La confiance est une façon de compter sur les gens, sur leur « bonne volonté ». Elle apporte un confort émotionnel bien utile dans les relations sociales . -la « confiance-moralité » un passage nécessaire pour passer de la confiance limitée à la confiance généralisée -Pour rendre se rendre crédible, face à celui qui donne la confiance, l'engagement, voire la promesse est incontournable (Humes, 1751). Promettre dans ce sens c'est donner une preuve a priori de confiance, c'est indiquer aussi que ma réputation est en jeu, si je ne tiens pas la promesse et que je peux être dénué de toutes valeurs morales .
Confiance et Pouvoir	Hobbes, 1651 Ramanantsoa, Reitter, 2012	-Dans le cas d'une forte asymétrie de pouvoir, la puissance illimitée du souverain peut rendre terrible non seulement la sanction elle-même mais aussi le risque, ou plutôt la conviction d'être sanctionné -Repandre, poursuivre une relation de confiance demande résilience, tact, finesse et désir de « pardonner »
Confiance & fiabilité, réputation	Origgi, 2008 Pettit, 1995 Marzano, 2010	-« <i>La confiance n'est ni la foi, ni une croyance optimiste concernant le monde, ni une attente de fiabilité</i> » (...) <i>c'est un mélange de rationalité, de sentiments et d'engagements au sujet d'une relation comportant une dimension de risque</i> » -La confiance est un phénomène relationnel bénéficiant d'effets feedback positifs et vertueux. Ainsi accorder la confiance accroît non seulement la motivation à respecter son engagement mais aussi la fiabilité de celui en qui on a placé sa confiance. (Pettit, 1995). -Le désir de bonne réputation est au centre de la vie sociale, de la vie économique et de la vie morale.

Sous l'angle de l'économie et de la théorie des jeux

Confiance sous l'angle de l'économie et de la théorie des jeux		
thèmes	auteurs	Enjeux retenus et considérations avec la recherche menée
Le comportement des acteurs : forcément opportuniste?	Smith, 1776 Williamson, 1993 Brousseau et al., 1997	-Le paradoxe de l'attitude opportuniste et égoïste de l'homo oeconomicus, c'est qu'en œuvrant efficacement et uniquement pour son profit, son avantage personnel et sa seule satisfaction, elle contribue au bien commun, « la somme des travaux individuels conduisant au bien de la société » -Les acteurs économiques sont par essence opportunistes, recherchant à optimiser constamment leurs positions, à maximiser leurs profits, à défendre, par-dessus tout, leurs propres intérêts, sont calculateurs et sont capables de comportements amoraux (de ruse, de double-jeu, de triche, de résistance, de mensonge, de dissimulation, de manipulation, d'opacité etc.). -La confiance est pour d'autres économistes le moyen de contenir, si ce n'est de lutter contre ce risque d'opportunisme. « Lubrifiant du système », elle contribue avec le contrat, comme avec la réputation et l'image, à prévenir ce risque et s'en prémunir
Le confiance, centrale pour comprendre la dynamique des transactions	Arrow, 1974 Simon, 2007	-La confiance, comme institution « invisible » -La confiance implique d'intégrer le risque émanant du comportement ou de la compétence de son partenaire dans l'échange. -On peut distinguer la confiance calculée, la confiance interpersonnelle et la confiance institutionnelle (Williamson (1993)
Confiance et économies de coût de transaction	Williamson, 1993 Boukanbouz, 2015 Ramanantsoa et Reitter, 2012	-Le dirigeant de la structure, de l'établissement, de la collectivité ou de l'entreprise, est amené à effectuer des décisions, des choix stratégiques et organisationnels, en évaluant son interlocuteur comme allié potentiel ou comme opportuniste, en qui il pourra avoir confiance. -On peut distinguer la confiance calculée, la confiance interpersonnelle et la confiance institutionnelle (Williamson (1993)
Confiance et coopération	Brousseau et al? 1997 Boukanbouz, 2015 Powel, 1990	-La confiance facilite la répartition des rôles, potentiels. -Confiance et réputation dans une telle configuration génèrent des engagements sociaux plus solides et efficaces que les contrats qui se renforcent aussi avec le temps, ainsi qu'avec la répétition des transactions
Confiance et théorie de l'agence	Jensen & Meckling, 1976	-Le contrat par lequel le supérieur (i.e. le principal) engage un agent pour exécuter en son nom une mission. Cette gouvernance doit être étudiée (sur l'asymétrie d'information l'asymétrie des perceptions des temporalités, les divergences d'intérêt et de motivation, car la relation de coopération eut générer des coûts supplémentaires . -La confiance peut jouer un rôle important d'efficacité économique (et psychologique aussi) en jouant un rôle de mécanisme incitatif intégré au cadre de la relation en s'appuyant sur la réputation des acteurs et l'ancienneté des relations
Confiance et théorie des jeux	Axelrod, 1992 Hobbes, 1651 Kreps, 1990	-L'analyse de la coopération entre individus -au cœur de la construction de la vie sociale- montre, dans un jeu « le dilemme du prisonnier itératif » que la coopération, même entre individus, permet d'obtenir des résultats mutuels supérieurs -L coopération est inconcevable sans un gouvernement fort (Hobbes) -Le modèle de la réputation qui souligne l'effet incitatif à coopérer qu'a la confiance, non seulement sur des transactions ponctuelles mais aussi sur la durée. La confiance s'exprime par le mécanisme de la réputation. (Kreps, 1990).

Sous l'angle de la psychologie et de la psychologie sociale

Confiance psychologie et psychologie sociale		
thèmes	auteurs	Enjeux retenus et considérations avec la recherche menée
Confiance dans la relation de confiance construite et appréhension des traits de personnalité et de motivation des acteurs Relation et Communication	Fisher, 1999 Watzlawick, 1972	La relation est sous influence : -« Si l'on trouve quelqu'un aimable, on a également tendance à le trouver charmant ou généreux » (Fischer, 1999) -« On ne peut pas ne pas communiquer » « toute communication présente 2 aspects : le contenu & le contenant, tels que le second englobe le premier, et par suite, est une métacommunication » « l'analyse de la communication dépend de la ponctuation des séquences de communication entre les partenaires » (Watzlawick et al, 1972)
Confiance et rôle	Goffman, 1974 Crozier & Friedberg, 1977	Il ne s'agit pas de faire « mauvaise figure », mais de respecter « une ligne de conduite » pour cultiver assurance et confiance, et ainsi garder la tête haute. A l'inverse, la confusion, les mauvaises manières génèrent une dévaluation de soi, mais aussi une détérioration de la relation -L'importance de ne pas sous-jouer ni sur-jouer son rôle
Confiance et échange social, Confiance et Contrat Psychologique	Blau, 1964 Alter, 2002, 2009 Chênevert et al, 2011 Rousseau, 1989, Rousseau et al. 1998, Rousseau et al; 2014 Hiloltrp, 1995 Neveu, 2018 Rousseau, 2000	-« Une perte de confiance dans l'organisation est une brèche dans le « contrat psychologique », qui favorise les conditions de développement de « l'épuisement émotionnel » -« Le contrat psychologique comme l'ensemble des croyances d'un individu concernant les conditions général d'un accord d'échange entre lui et l'organisation » -Le contrat psychologique peut être transactionnel, transitionnel, équilibré ou relationnel. Il impacte la confiance
La confiance comme état psychologique, relation et transfert	Rousseau et al, 1998 Kets de Vries et Miller, 1985 Kets de Vries & Balasz, 2007	-La confiance comme « un état psychologique comprenant l'intention d'accepter de se rendre vulnérable en s'appuyant sur des attentes positives quant aux intentions ou aux comportements d'un autre » (Rousseau et al.,1998). -Une antidote au sentiment d'effroi, qui atténue l'anxiété provoqué par l'étrangeté de la situation -Dans la relation intervient le phénomène de transfert, de projections affectives

Sous l'angle de la sociologie

Confiance sous l'angle de la sociologie		
thèmes	auteurs	Enjeux retenus et considérations avec la recherche menée
La question de l'encastrement	Granovetter (1985)	-La confiance est un phénomène social (entre individus comme organisation) qui s'opère concrètement dans un monde, une institution sociale, c'est là que la dimension de confiance dépasse la notion de transaction, de coopération, de contrat ou de jeu.
Confiance, comme mécanisme de réduction de la complexité sociale	Zucker, 1986 Luhmann, 1979-2006	-La confiance comme un « <i>ensemble d'attentes sociales partagées par chaque personne impliquée dans un échange économique</i> ». -La confiance, comme mécanisme de réduction de la complexité sociale -les termes <i>Trust</i> et <i>Confidence</i> indique deux types de confiance : <i>Trust</i> est de l'ordre de décision, du risque intégré dans la décision, <i>Confidence</i> (« avoir foi en »), comporte une dimension immédiate ou tranquille, c'est la confiance assurée -Pour établir la confiance, on peut s'appuyer sur la familiarité, la personnalité et la structure motivationnelle de l'autre, en particulier sur sa propension à coopérer et le droit (l'ordre juridique offre un cadre apaisant)
Confiance comme phénomène social	Alter, 2009 Simmel, 1908 Queré, 2001 Zucker, 1985	-La confiance est « <i>l'une des forces de synthèse les plus importantes au sein de la société</i> ». -« <i>Celui qui sait tout n'a pas besoin de faire confiance ; celui qui ne sait rien ne peut raisonnablement même pas faire confiance</i> ». (Simmel, 1908) -La confiance est une suspension. La confiance est comme un saut dans l'inconnu, une sorte de foi sans être la foi. (1908) -La confiance comme un « <i>ensemble d'attentes sociales partagées par chaque personne impliquée dans un échange économique</i> » (Zucker, 1985)
Le risque et le besoin de confiance	Giddens, 2002	-Elle indique une notion d'incertitude et d'imprévisibilité et aussi d'ignorance consciente « <i>Celui qui sait tout n'a pas besoin de faire confiance ; celui qui ne sait rien ne peut raisonnablement même pas faire confiance</i> ». (Simmel, 1908) -La confiance, c'est la capacité à faire face au risque : contrairement aux notions de danger ou de péril ou de menace, la notion de risque indique une intention de le contrôler, de la manager, avec l'intention de contrôler ou de maîtriser le futur -Le risque est associé à la notion de « <i>responsabilité</i> » qui signifie fiabilité, sérieux, engagement, qui sont des qualificatifs pour définir les qualités de celui que veut se montrer digne de confiance (Giddens, 1999)

Sous l'angle de la théorie des organisations puis du management (page suivante)

Confiance sous l'angle de la théorie des organisations		
thèmes	auteurs	Enjeux retenus et considérations avec la recherche menée
Formes organisationnelles et confiances	Simmel, 1908 Fukuyama, 1995 Pesqueux, 2014, citant Zucker, 1986	-Les groupes sont des lieux où la confiance joue un rôle majeur de cohésion sociale (Simmel, 1908). -La confiance comme ciment de stabilisation donc, comme vecteur force, « facteur central », du développement des sociétés de grandes tailles, diminue des pesanteurs, le poids de la régulation (Fukuyama, 1995). -La confiance organisationnelle provient de la structure formelle (qui doit être compréhensible), des processus de décision clairs et transparents, d'un leadership attentif au partage de l'information (des dirigeants qui inspirent confiance), à la mise en place de processus fiables favorisant la coopération et d'un certain esprit de communauté (citant Zucker, 1986)
Confiance et Identité au travail	Sainsaulieu, 1977 Karsenty, 2012	-Au-delà de l'identité sociale et professionnelle, du sens donné, il y a le besoin de cohérence entre identité, milieu de travail et activité pour un métier exercé. Dès qu'un changement s'opère et affecte l'un de ces trois éléments, faisant émerger des risques sur l'emploi, sa nature et sa pérennité, l'individu attend en retour une protection, une assurance organisationnelle qui sera gage de confiance institutionnelle. L'absence de réponse et de réassurance de la part de la hiérarchie la décrédibilise et installe un climat de méfiance (Karsenty, 2012) -L'identité d'un individu, sa confiance, la qualité de ses relations au travail sont conditionnées par l'organisation, sa structure, ses mythes et son langage. Aussi il fait un lien entre désir et identité professionnelle (Sainsaulieu, 1977)
Confiance et rôles : impacts au sein de l'organisation	Katz & Kahn, 1966 Nadler & Tushman, 1980 Perrot, 2005	L'approche systémique pour décrypter les rôles : la question du « fit » et des congruences est aussi soulignée comme facteur de performance organisationnelle (Nadler & Tushman, 1980) dont le modèle systémique de l'organisation souligne que les dirigeants d'une organisation doivent continuellement identifier les sources de problèmes, de déséquilibre de l'organisation, causés par les écarts, les décalages entre chaque élément du système et l'organisation
Confiance et pouvoir dans l'organisation	Mintzberg, 2006, 2014	-La structure organisationnelle dépend des objectifs stratégiques des dirigeants, de l'environnement et de la dynamique du secteur dans laquelle elle évolue, des évolutions de la régulation et du stade de développement de l'organisation -Le cadre d'analyse du pouvoir et des organisations de Mintzberg est particulièrement pertinent pour comprendre les jeux de force dans les organisations et dans quel environnement les relations entre les acteurs s'y déploient. Ce qui permet de comprendre en retour, ce qui peut permettre la construction d'un esprit de confiance, une propension à coopérer, et renforcer ou altérer la confiance entre les acteurs, en particulier les dirigeants
Confiance et Pouvoir, l'acteur stratégique	Crozier & Friedberg, 1977 Friedberg, 1992	-Chaque acteur peut vouloir conserver une certaine « zone d'incertitude » sur ses engagements, afin de se préserver des marges de manœuvre dans la relation et garder un certain pouvoir sur l'autre. -Coexisteraient ainsi au sein d'une relation de travail des « zones de confiance » où chacun cherche à expliciter ses attentes et ses engagements et, ainsi, à être le plus prévisible pour l'autre, et des « zones d'incertitude » où c'est l'inverse. D'une certaine façon, cela rejoint l'idée selon laquelle la confiance est généralement accordée avec des limites. L'incertitude crée le déséquilibre et que la confiance est facteur de stabilisation (ce qui ne veut pas dire statisme). la stratégie de la confiance est la meilleure pour les prisonniers confrontés au dilemme, s'il existe un cadre général (une culture, des « lois du clan ou du groupe » qui protège les membres) : « faire confiance à l'autre et avec elle la certitude que celui-ci ne le dénoncera pas » (Crozier et Friedberg, 1977) -« Le pouvoir est un mécanisme quotidien de notre existence sociale que nous utilisons sans cesse dans nos rapports avec nos amis, nos collègues, notre famille, etc. » (Crozier & Friedberg, 1977). C'est « une relation de dépendance, réciproque, déséquilibrée et non transitive »
Organisations et typologie de confiances	Bornarel, 2007	Une typologie des formes de confiance, qui permettent bien comprendre les principes de fonctionnement de ces organisations : la confiance impossible pour l'organisation mécaniste, la confiance irréductible pour la bureaucratie, la paradoxale pour l'organisation projet et l'idéale pour le clan ou la tribu

Confiance sous l'angle des sciences de gestion et du management		
thèmes	auteurs	Enjeux retenus et considérations avec la recherche menée
Caractéristiques de la confiance : besoins et ressources de confiance	McKnight & Chevarny, 2001 Luhmann, 2006 Kets de Vries, 2001 Karsenty 2013 Möllering, 2006	-Confiance et méfiance : deux attitudes attitudes pour réduire la complexité sociale (Luhmann, 2006) -Nous avons vu que l'incertitude et le risque liée caractérisaient la situation où les acteurs peuvent se faire confiance -La confiance peut être un acte premier, résultant d'une prédisposition naturelle qui est une vraie ressource de confiance. C'est un trait de caractère spécifique et assez constant, qui fait que chacun, dans un état donné d'incertitude et de manque d'information attribue sa confiance de manière assez régulière (Rotter, 1971). -« <i>Trust is an ongoing process of building on reason, routine and reflexivity, suspending irreducible social vulnerability and uncertainty as if they were favourably resolved, and maintaining thereby a state of favourable expectation towards the actions and intentions of more or less specific others</i> » Möllering (2007)
Caractéristiques et modélisation de la confiance	Mayer, et al., 1995 Shockley-Zalabak, et al., 2000 Currell & Epstein, 2003 Hofstede, 1980, 1993, 2011	-5 caractéristiques pour être considéré digne de confiance : la compétence, la fiabilité, la franchise ou l'honnêteté, le souci de l'autre, ou la bienveillance -l'identification à l'autre -La construction de la confiance est une séquence dynamique -La propension à faire confiance impacte la probabilité que la confiance se fasse jour. Ce facteur qui stable chez chaque personne, car lié à sa personnalité, son origine et contexte social et son expérience, et la culture de la société et de l'organisation dans lesquelles il évolue (Hofstede note ainsi « l'éloignement du pouvoir » (la distance hiérarchique forte ou faible), l'attitude individualiste versus communautaire (collectiviste), la masculinité versus la féminité, le contrôle fort ou faible de l'incertitude, l'orientation court terme versus long terme, et la recherche du plaisir (versus la modération).
Les niveaux de confiance	Zucker, 1986 Lewis & Weigert, 1985 McAllister, 1995 Mangemating, 1999 Thuderoz & Mangematin, 1999 Campoy & Neveu, 2011	3 niveaux de confiance : la confiance interpersonnelle, la confiance inter organisationnelle et la confiance institutionnelle La confiance interpersonnelle peut être de deux natures : affective ou relationnelle ou cognitive (Campoy & Neveu; 2011)
La confiance, sous l'influence d'autres confiances	Currell & Inkpen, 2002	-La confiance peut se définir comme la « <i>décision d'une partie de dépendre de l'autre partie, que les parties soient des individus, des groupes ou des firmes</i> ». C'est avec la présence d'un risque certain, qu'une partie accorde sa confiance à l'autre : c'est une décision de déléguer l'action à un autre dont on dépend (Currell & Inkpen, 2002)
Niveau d'intensité de la confiance	Holmes & Rempel, 1985 Lewicki & Bunker, 1995, 1996 Möllering, 2006	-La confiance connaît comme un processus de maturation en plusieurs stades : idéalisation de l'autre, évaluation, accommodation ou d'ajustement (Holmes & Rempel, 1985; Lewicki & Bunker, 1996) -Professionnellement (Shapiro et al., 1992) adaptent ces 3 stades avec la confiance basée sur la dissuasion ou le calcul, sur la connaissance et sur l'identification La confiance peut progresser selon ces trois étapes en changeant de ressort et de paradigme
Dynamique et évolution de la confiance	Currell & Epstein, 2003 Karsenty, 2013 D'Arcimoles, 2011	-Le développement de la confiance peut s'inscrire dans un cycle de vie, c'est-à-dire dans une dynamique de développement, avec un risque de fluctuation voire de déclin, on pourra alors parler de mutation de la confiance en méfiance voire en défiance (Currell & Epstein, 2003) -Il existe également des dynamiques de violation de la confiance (Lewicki & Bunker, 1996) qui n'entraînent pas les mêmes risques ou conséquences dans la relations selon le stade de développement de la confiance -Au-delà du simple contrôle, la confiance nécessite un pilotage, en particulier sur sa composante de fiabilité (D'Arcimoles, 2011)
La confiance vue par le trustee	Ikonen, 2013 Mishra, 1996 Campoy & Neveu, 2011	-L'évolution des organisations vers plus de complexité rend encore plus nécessaire de renforcer le climat de confiance (Ikonen, 2013). -Les déterminants de la confiance vus par le trustee sont du ressort de la confiance relationnelle (ou affective) et de la confiance rationnelle (ou calculée) et se déclinent selon les critères suivants que le trustee combine : la compétence, l'ouverture, la capacité à déléguer du pouvoir de décision, le soutien, la fiabilité et la justice ou l'équité (Campoy et Neveu, 2011). -Il y a un lien entre la confiance et la satisfaction au travail, clairement la chaîne de confiance organisationnelle qui relie les antécédents (ou déterminants de la confiance démontrée par le supérieur hiérarchique), le type de confiance généré et les conséquences sur la performance au travail.
Leadership et impact sur la confiance	Ikonene, 2013 Arrow, 1976 McKnight & Chevarny, 2001 Robbins et al., 2008 Graen & Uhl-Bien, 1995 Kets de Vries & Muller, 1985 Kramer & Gavrieli, 2004 Follett 1919	-« <i>De toute évidence, la confiance est un ingrédient du leadership ; c'est l'essence du leadership</i> » Ikonen (2013) -La confiance est un lubrifiant (Arrow, 1976) -Le leader peut être défini comme « la personne disposant d'une autorité formelle de manager et se montrant capable d'influencer autrui et de mobiliser une collectivité (groupe, équipe, entreprise) » -Le leader transformationnel qui allie leadership et confiance, a un effet direct sur la performance du collaborateur que ce soit sur les aspects de quantité et de qualité du travail, tout comme de la confiance envers le leader. Il y a un effet feedback entre LMX 5 (Leadership-Member Exchange) et confiance (Campoy & Neveu, 2011) -« <i>Les dirigeants peuvent créer des fantasmes partagés</i> » qui se diffusent à tous les niveaux du personnel, influencent la culture et sous-tendent le style dominant de l'entreprise (lequel à son tour joue largement sur les décisions concernant la stratégie et la structure ». Plus la personnalité est affirmée, plus son mode de comportement se reflète dans la culture, la structure et la stratégie de l'entreprise » (Kets de Vries, 2001). -Le pouvoir peut même contribuer à isoler et à placer le leader sur sa réserve, voire développer singulièrement sa suspicion envers les autres Pour MP Follett-, la relation leader-collaborateur s'appuie sur un « pouvoir avec », plus coopératif, plutôt qu'un « pouvoir sur », plus coercitif. Il s'en suit un jeu de négociations, où les deux parties (même avec une asymétrie de pouvoir « sur » et de responsabilités).

Le contexte des collectivités territoriales

thèmes	auteurs	Enjeux retenus et considérations avec la recherche menée
Un enjeu managérial fort	Lamarzelle, 1996, 2014 Le Bart, 2009 Gibert, 1995 Préel, 1986	-Les collectivités territoriales et les établissements de coopérations intercommunales sont devenus progressivement, en particulier depuis les grands actes de décentralisation démarrés en 1982, des acteurs majeurs de la vie républicaine. -C'est un environnement en mutation profonde notamment depuis 1982, ce qui impacte fortement les organisations, leurs compétences et les moyens pour les exercer ainsi naturellement que leurs acteurs (élus et fonctionnaires).
Un environnement en mutations profondes et constantes depuis près de 40 ans	Raymond, 2018 Guenoun, 2009 Burlaud & Laufer, 1980 Bartoli et Blatrix, 2015 Eymeri, 2005 Cannac & Trosa, 2007	-La décentralisation a donné plus de pouvoirs et de responsabilités aux élus et à leurs équipes, ce qui les amenés à se renforcer, à se former pour faire face à ces challenges et promouvoir mieux leurs communes et territoires -L'émergence du NPM impacte les CT et modifie les compétences et les rôles, en particulier l'État Major
Spécificité de la FPT : lieu d'interaction constante entre élus et administration	Lamarzelle, 1996, 2014	-Cette double chaîne de commandement, à la fois politique et administrative, rend centrale la question de la relation entre ces deux « mondes ». Pierre d'angle du fonctionnement des collectivités, la qualité de la relation va conditionner le bon fonctionnement de la collectivité, en particulier dans la détermination des rôles et la chaîne de décision -L'apparition d'une zone grise : les champs ne sont pas bien délimités -Au cœur de cette gouvernance « élus-fonctionnaires » et même « élus-emplois fonctionnels » se place naturelle le tandem « élu-DGS », couple qui symbolise le côté bicéphale de la direction dans une collectivité territoriale
Enjeux des rôles de chef de l'exécutif et du DGS	CGCT, CNFPT	-Les textes définissent clairement les prérogatives des Maires et Présidents, en revanche pour les DGS, le cadre est à construire de manière contingente -L'image du CET varie selon la collectivité (et donc selon la proximité et la connaissance qu'ont les citoyens des compétences exercées par les collectivités)
Style de leadership	Kets de Vries, 2001 Le Bart, 2003 Foucault, 2020 Dorna, 1989 Crozier et Friedberg, 1977	-Dans les collectivités territoriales, les responsabilités de pouvoir et d'action ont tendance se concentrer (c'est un fait qui s'est accentué avec l'interdiction des cumuls qui a amené les responsables politiques à se concentrer, et à intensifier leur action sur un mandat plutôt que de « s'éparpiller » sur plusieurs mandats et donc devoir déléguer afin de pouvoir répartir leur temps et leur énergie sur ces différents mandats, souvent géographiquement éloignés.
Le DGS politique ou Technicien	Burlen & Thoenig, 1998 Demazière et Le Lidec, 2014	-A mi-chemin entre la sphère administrative et le monde politique, le poste de directeur général des services (Santo & Verrier, 2007) exige du doigté, de la fermeté et une palette toujours plus large de compétences
Le système des dépouilles	De Visschner & Le Bussy, 2001 Kessler, 2006 Le Saout, 2008	-Le <i>spoils system</i> est un principe de management public selon lequel une nouvelle majorité, un nouvel exécutif pour être certain de la loyauté de « sa » fonction publique, en prenant le pouvoir, remplace les fonctionnaires qui étaient en place avec l'ancienne équipe politique, par des « fidèles ». -Les mouvements post-élections ne sont pas anodins puisque près de 50% des DGS des communes de plus de 40.000 habitants et des départements ont changé lors des élections de 2014 et 2015. Pour les régions, on constate aussi beaucoup de changement, mais aussi la grande proportion de fonctionnaires d'État (plus de 2/3), ce qui est aussi une indication des compétences attendues pour leurs DGS par les nouveaux présidents de région, au-delà des enjeux de proximité de pensée.
Vers une clarification des rôles	Burlaud & Laufer, 1980 Bournois, 2010 Quigley & Hambrick, 2014 Lamarzelle, 2014 Roubieu, 1994	-« <i>Le management public est la légitimité nouvelle</i> » Burlaud & Laufer, 1980 Le tandem DGS CET ressemble-t-il au Dual Management (Bournois, 2010) ou au duo CEO-COO (Quigley & Hambrick, 2014) -Une nécessité d'habileté relationnelle et de pilotage de la « zone grise » -Le pouvoir dual, « l'aigle à deux têtes », est bien exercé par ceux qui son à la jonction et qui doivent s'entendre pour que l'édifice fonctionne. « <i>La relation entre le DGS avec le chef de l'exécutif ne peut être mauvaise</i> » (Lamarzelle, 2014). Vers une typologie des situations de relation avec le CET, les autres élus et l'administration...selon le type de management des élus par le Président ou le Maire

Plusieurs éléments d'approfondissement ou opportunités de recherche émergent de cette revue de littérature :

- Étudier en quoi la confiance est un « ingrédient » renforçant et fluidifiant la « chaîne de valeur » de la relation entre deux acteurs. Cet effet médiateur, catalyseur, mérite d'être approfondi. Comment et sous l'action de quelles « forces », la confiance apparaît-elle ? se densifie-t-elle ? et évolue-t-elle au long de la relation ?
- Il sera du plus haut intérêt de voir comment la relation de confiance s'instaure entre deux acteurs, le chef de l'exécutif et le directeur de l'exécutif ayant :
 - des positions asymétriques,
 - une légitimité différente,
 - une temporalité d'actions différentes,
 - un investissement sur la fonction différente,
 - une compréhension de la confiance et des composantes de la confiance différentes.
- La littérature académique n'aborde jamais le ressenti des acteurs : aussi, explorer la confiance de l'intérieur, en profondeur, de manière presque intime, en particulier de la part d'acteurs qui n'ont pas l'habitude de se livrer nous est apparu comme un enjeu de recherche singulièrement important.

3 ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUE ET OBJET DE RECHERCHE

Dans la synthèse pluridisciplinaire sur la confiance et la revue de littérature sur le contexte des collectivités territoriales, en particulier dans la partie descriptive des collectivités territoriales, nous avons montré l'importance du phénomène de la confiance dans la relation entre le chef de l'exécutif territorial et son directeur général des services, en présentant les chiffres récents du CNFPT (2016, 2019) et de Foucault (2020) sur le nombre de collectivités territoriales et d'EPCI, du nombre de chefs de l'exécutif de ces collectivités ou entités, et de directeurs généraux des services et de mobilités réalisées après les élections municipales, départementales et régionales de 2014 et 2015. Ces éléments quantitatifs étaient importants pour souligner la dimension du phénomène que nous allons étudier, ainsi que son impact potentiel.

3.1 Éléments de problématique

Le croisement entre le thème de la confiance et le management dans les collectivités territoriales (voir éléments de conclusion de la Partie 1) génère de nombreuses questions.

La confiance est un concept séduisant et évocateur de sérénité, de positivité, d'assurance. C'est un concept qui s'est généralisé à de nombreuses situations, de nombreux acteurs (individus comme organisations ou systèmes), ce que les sciences sociales ont longuement étudié. Pour autant sur de nombreuses facettes de ce concept très kaléidoscopique (Boukanbouz, 2015), le flou reste entier. Le concept reste pourtant insaisissable, obscur parfois. D'où l'idée de l'explorer de l'intérieur.

Le concept de confiance est une « valeur » soulignée, une attente, une condition « sine qua non », voire une mesure de la performance. Elle qualifie aussi bien un opérateur individuel, qu'un acteur, qu'un groupe ou une organisation. Elle marque la dépendance ou l'interdépendance. Elle souligne un rapport de sujétion, parfois de pouvoir parfois en l'atténuant. Elle marque aussi une intention d'action : si nous avons confiance dans tel partenaire, il y a des chances pour qu'il le reste, que nous continuions à lui acheter un bien ou un service, que nous allions voter pour lui, ou que nous nous nous en fassions l'ambassadeur.

C'est un phénomène que de nombreux chercheurs ont investigué, défini, modélisé. Il apparaît encore des « insuffisances » ou des angles encore morts de l'appréhension de ce phénomène, en particulier, l'exploration du ressenti du phénomène par les deux acteurs pour mieux cerner sa genèse, sa construction, son évolution, ses crises et ses rebonds.

Rentrer dans l'intimité de la confiance en écoutant les protagonistes, et des grands témoins, dans un contexte de collectivité locale, où les questions managériales ont longtemps été reléguées à des lubies ou du luxe, « *un fonctionnaire, c'est fait pour fonctionner* » nous a répété à trois reprises un de nos interlocuteurs. Dans l'administration, tout devrait se dérouler comme une machine des temps modernes parfaitement huilée, laissant les enjeux humains, et psychologiques de côté. A l'opposé, notre recherche témoigne d'une évolution profonde de l'approche managériale dans les affaires publiques. Il ne suffit pas qu'un ordre soit donné, qu'un arrêté soit pris pour que l'action s'engage de manière efficace, satisfaisante et aussi motivante pour les acteurs.

3.2 Objet de recherche

Cette thèse vise à analyser la confiance dans la relation entre le Chef de l'exécutif d'une collectivité (Président de collectivité ou le Maire) et le Directeur général des services.

Il s'agit de comprendre en quoi la confiance dans la relation entre ces acteurs de premier rang, l'un étant le chef de l'exécutif, chef des élus (doublement élu par le suffrage universel, puis par le conseil), l'autre étant nommé par et sous la responsabilité du premier et chef de l'administration est identifiable et construite et d'étudier en quoi elle est un facteur de performance organisationnelle de la collectivité territoriale.

Cet objet de recherche a été le fruit d'un processus de précision progressive.

-sur le champ d'investigation :

D'abord sur la délimitation du champ de recherche (i.e. les collectivités territoriales) fallait-il limiter le terrain aux communes (et les maires) ou inclure d'autres collectivités ? Nous avons décidé pragmatiquement d'élargir le champ des communes aux EPCI (établissement public de

coopération intercommunale), aux Départements, aux Syndicaux intercommunaux, aux Régions. En fait les élus comme les hauts fonctionnaires territoriaux s'y retrouvent et la nature de leurs relations (dont, le cas échéant, la confiance ou la méfiance/défiance) s'élabore donc dans ces différentes instances.

-soit simultanément (il n'est pas rare par exemple que les maires et les DGS des Villes Centre des Intercommunalités soient respectivement Président de l'Intercommunalité ou du SIVOM et directeur général des services mutualisé),

-soit au long de l'évolution de leurs mandats (jusqu'à très récemment les cumuls de mandats étaient possibles, depuis la fin de cumul des mandats les « options » se sont resserrées pour les élus qui doivent choisir un exécutif seulement, sauf pour l'intercommunalité qui peut être cumulée avec la ville centre). De même, dans leurs carrières, les DGS peuvent passer d'une collectivité à l'autre. L'ensemble des personnes que nous avons rencontrées se retrouvent dans ces scénarios de mandats simultanés ou de carrière.

-sur les problématiques à investiguer ou à croiser avec celle de la confiance dans la relation

De nombreuses questions ont émergé au démarrage de la thèse :

-est-ce que la confiance entre ces deux acteurs majeurs de la collectivité territoriale était observée et déjà étudiée et sous quelles formes ? En dehors des spécificités du management public local où les recherches se focalisent plutôt sur l'un ou l'autre de ces deux acteurs, mais peu sur la relation entre eux, il y a un enjeu original de dynamique de gouvernance avec un double attelage élu et directeur général des services. Ce type de gouvernance, de co-leadership en quelque sorte, n'a pas généré beaucoup de travaux qui explorent en profondeur le vécu des deux acteurs concernés. Il y avait donc matière à investiguer et à mieux comprendre ce phénomène d'installation d'une dimension de confiance entre le chef de l'exécutif territorial et le directeur général des services.

-favorisait-elle la mobilisation des équipes administratives ? Sans en faire le centre de cette recherche, ce sera une des questions posées aux observateurs.

-était-elle un facteur de performance de la collectivité ? Le croisement de la confiance et de la performance semblait un axe de recherche pertinent, à cela près que c'était croiser en termes d'analyse et de littérature avec le champ de recherche très vaste de la performance. C'est pourquoi j'ai préféré l'écarter.

-y avait-il des événements qui mettaient en lumière l'importance de renforcer la confiance ? L'observation de « crise » aurait pu être un angle d'observation particulièrement fécond, en particulier en relevant des données sur un tel phénomène complémentaire, selon la méthode de la « Technique de l'Incident Critique » -Critical Incident Technique (Münscher & Kühlmann, 2016). Nous avons testé cette approche intéressante sur quelques premières rencontres qui nous a paru difficile à conserver dans la mesure où mes interlocuteurs étaient très réticents pour approfondir et analyser des événements de crise. De plus, concentrer cette recherche sur des événements hors normes, extraordinaires voire spectaculaires, même s'ils sont à fort impact symbolique, serait oublier les côtés plus réguliers, quotidiens qui pour paraître banaux, n'en sont pas moins riches en information et compréhension.

-pouvait-on relier ou corrélérer la confiance dans le service public local et la confiance entre les acteurs au sein de la collectivité ? Là encore le croisement des champs (confiance interpersonnelle et confiance des habitants envers une institution) aurait généré un terrain très large et hasardeux. De plus, comparer ou corrélérer deux types de confiance, chacune fondée entre des « couples » distincts m'a paru relever plus d'un exercice de spéculation intellectuelle demandée à d'éventuels interlocuteurs, qui aurait entraîné dans un terrain extrêmement lourd et complexe.

-sur des modèles de « construction de confiance » à tester

-sur **la temporalité** de la recherche : quel était le bon moment pour effectuer le terrain et rencontrer les acteurs selon le calendrier électoral (au début de mandat, en milieu de mandat, en fin de mandat...). Cela a été un questionnement continu dès le début de la recherche. Finalement, nous n'avons pas intégré cette donnée car les mandats se chevauchent d'une collectivité à l'autre, les carrières des DGS ne sont pas systématiquement alignées avec les mandats de leurs élus.

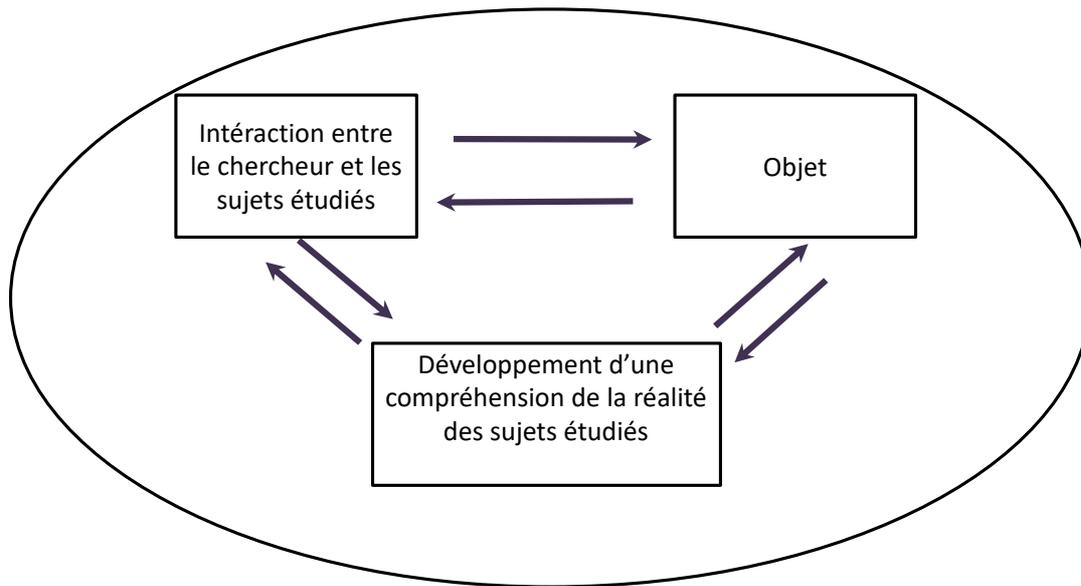
-sur la **géographie** : faut-il se concentrer sur quelques « *clusters* » régionaux ? C'est d'ailleurs une extension que nous suggérerons à cette recherche. En analysant cette relation, en profondeur, sur trois ou quatre études de cas, on pourrait trouver des éléments complétant sûrement les observations (tout en limitant la « validité » aux cas étudiés). Nous ne l'avons pas retenu du fait de la lourdeur du terrain à mettre en place et de la difficulté à solliciter des acteurs de haut niveau, déjà extrêmement pris. De plus, même si nous avons pu obtenir l'appui de certains décideurs, cela aurait pu être compris par les autres acteurs et personnes rencontrés comme une sorte d'audit, avec le risque de générant des défenses assez classiques, en particulier dans la fonction publique, où les acteurs, même d'un certain niveau, peuvent camper sur des postures « wébériennes ».

Questions autour de l'objet de la recherche

Les objets de recherche en gestion peuvent se focaliser sur l'étude de pratiques managériales, sur la validation de connaissances théoriques, sur les discours des acteurs, voir sur un mixte des trois (Ben Alssa, 2000).

Dans cette recherche, il s'agit de comprendre un « phénomène », à savoir « la confiance dans la relation entre deux dirigeants qui travaillent ensemble, l'un élu, l'autre nommé par le premier ». Il s'agit de comprendre de l'intérieur cette « réalité sociale » expérimentée par les acteurs, en saisir les ressentis, les intentions, les motivations, les comportements. Cet objet s'est constitué au fur et à mesure de la recherche, de la confrontation avec le terrain, des itérations entre le terrain et la littérature. Ces allers-retours permettant la construction progressive de l'objet de la recherche sont illustrés dans le schéma ci-dessous (Allard-Poésie & Maréchal, 1999). Il indique déjà un choix épistémologique : celui d'inscrire la recherche dans le courant interprétativiste.

Construction de l'objet de la recherche dans l'approche interprétativiste
(in Allard-Poesi F. & Maréchal C, « construction de l'objet de la recherche » 1999)



Les questions et éléments de problématique ont été abordés dans la revue de littérature, pour les résumer sous forme de thématique

Croisements thématiques et disciplines							
Disciplines	Philosophie	Économie et théorie des jeux	Psychologie & psychologie sociale	Sociologie	Théorie des organisations	Sciences de gestion, management	Contexte des collectivités territoriales
Thématiques							
Construction et dynamique de la confiance, cycle de vie	X		X	X		X	
Asymétrie, rapport de forces, Pouvoir, réciprocité de la confiance	X				X	X	
Fiabilité et réputation, Caractéristiques du trustor et du trustee	X					X	
Profil et psychologie des acteurs Les projections dans la relation		X	X				
Enchâssement des réseaux de confiance		X				X	X
Notion de Contrat invisible		X					
Clarté des rôles			X	X	X		X
Confiance et contrat psychologique			X				
Clarification des missions					X		X
New Public Management					X	X	X
Spoils system			X				X

Figure 59 : Croisements thématiques et disciplines

4 MÉTHODOLOGIE ET ÉTUDE DE TERRAIN

Cette recherche vise donc à comprendre et expliquer les dynamiques de confiance dans la relation entre le chef de l'exécutif et le directeur général des services d'une collectivité. Tout d'abord, à l'instar d'une dimension « clinique » de l'échange. Bien que nous ne soyons pas dans un mode thérapeutique, il faut bien souligner que ces entretiens ont pu souvent témoigner souvent d'une liberté de la parole, parfois même d'une libération de la parole, pour des acteurs peu habitués ou enclins à se confier, d'échanges effectués sous le ton de la confiance qui n'aurait pu être livré ou échangé si les personnes interviewées n'avaient pas eu la garantie :

- D'une stricte confidentialité selon des règles explicites²⁷,
- D'une anonymisation de leur témoignage,
- De l'assurance que ce travail se faisait bien dans un cadre de recherche doctorale universitaire.

Ces échanges se sont déroulés dans un contexte de confiance, basée sur la relation professionnelle antérieure avec le chercheur (ou des recommandations solides d'intermédiaires) et des règles clairement posées de confidentialité, incluant l'anonymisation dans la démarche de recherche.

Le positionnement épistémologique est central dans la construction et l'architecture de cette recherche. Il est effectivement central pour montrer comment la production des connaissances suit une rigueur scientifique, pour reprendre la réflexion de Piaget, l'épistémologie est « l'étude de la constitution des connaissances valables » (Piaget, 1967).

Au-delà de la méthodologie, le positionnement épistémologique doit être un gage de la valeur des connaissances produites par cette recherche. En effet, l'intérêt du questionnement épistémologique est de permettre de statuer sur :

²⁷ Toute demande de rendez-vous a été faite par écrit (mail ou sms) contenant l'objet de la recherche et stipulant que « *compte-tenu du caractère sensible du sujet, je m'engage à garder confidentiels nos échanges et à anonymiser les informations échangées. Je peux produire un document écrit précisant ces engagements si vous le souhaitez* ». Sur les 46 entretiens, une seule personne m'a demandé un document écrit formel sous forme de mail.

- L'objectif de recherche,
- La réalité d'une production de connaissances,
- Le statut des connaissances produites,
- Le statut du chercheur (i.e. neutralité, lien ou distance avec l'observation, connaissance empirique voire professionnelle vécue du terrain et des acteurs rencontrés etc.).

Notre sujet de recherche « la confiance dans la relation entre le chef de l'exécutif d'une collectivité territoriale et le directeur général des services de cette collectivité » se place, comme nous l'avons vu dans notre revue de littérature, au croisement des disciplines des Sciences Humaines et Sociales, que ce soit les sciences économiques et de gestion, les sciences politiques et le management public, les sciences sociales ou humaines et les humanités avec la philosophie, la psychologie, et la sociologie, ainsi que sur la théorie des jeux.

Le schéma ci-dessous montre l'interaction de ces différents domaines pour la problématique de cette recherche, manière d'illustrer et de souligner la multiplicité des référentiels, ce qui a été un des éléments de complexité de cette recherche.

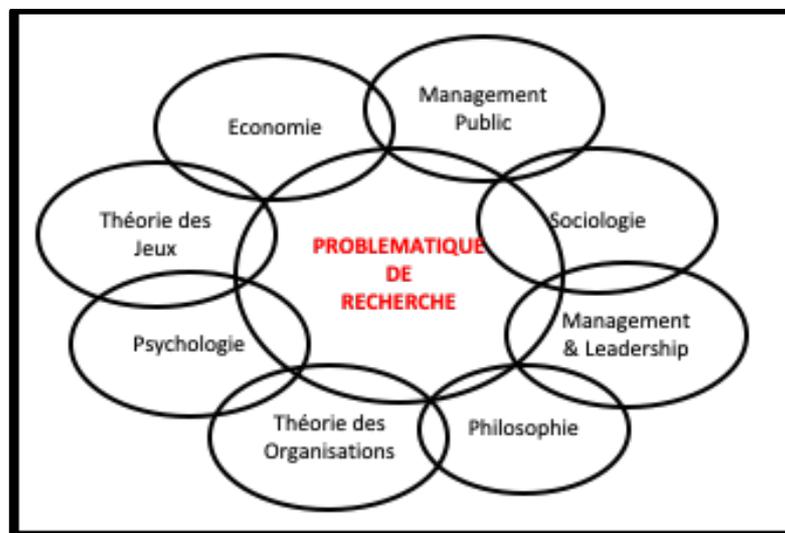


Figure 60 : Interactions des domaines dans notre problématiques de recherche (d'après Coughlan & Brady, repris par Ben Haïssa H., 2001)

Comme tout chercheur, nous avons été amenés à faire plusieurs choix sur la démarche de recherche.

1-Celui sur le paradigme épistémologique,

2-Celui sur le mode de raisonnement,

3-Sur le choix de la méthode d'observation, d'investigation et de production de données,

Le tableau ci-dessous montre pour ces trois dimensions les choix qui étaient offerts et ceux que nous avons opérés (en grisé). Nous allons expliciter les raisons de ces choix fondamentaux spécifiques du champ d'étude des phénomènes humains et sociaux. Le but n'est pas de découvrir la réalité mais de développer une compréhension (une interprétation) de celle-ci. Rarement, le chercheur ne part que de la seule « idée du phénomène ».

Choix épistémologiques retenus			
Les paradigmes	Le positivisme	L'interprétativisme	Le constructivisme
Mode de Raisonnement	Déduction	Induction	Abduction
Choix de la méthode de production et d'analyse de données	Méthode Quantitative		Méthode Qualitative

Figure 61 : Choix épistémologiques retenus

4.1 Le paradigme épistémologique retenu : l'interprétativisme

Pour opérer ce premier choix, les trois paradigmes fondamentaux ont été explorés et questionnés. Le tableau ci-dessous (tiré de Girod-Séville & Perret, 1999) en rappelle les grandes questions et enjeux d'un projet de recherche :

- le statut de la connaissance (hypothèse ontologique ou phénoménologique),
- la nature de la réalité (dépendance ou non du sujet et de l'objet),
- la méthode et le chemin emprunté de production ou d' « accouchement » (engendrement) de la connaissance,
- la valeur de la connaissance produite et les critères de validité.

Positions épistémologiques des paradigmes positivistes, interprétativistes et constructivistes			
<i>(in Girod-Séville M. & Perret V., « Fondements épistémologiques de la recherche », 1999)</i>			
Les paradigmes →	Le positivisme	L'interprétativisme	Le constructivisme
↓ Les questions épistémologiques			
<i>Quel est le statut de la connaissance?</i>	Hypothèse ontologique Il existe une essence propre à l'objet de connaissance	Hypothèse phénoménologique L'essence de l'objet ne peut être atteinte (constructivisme modéré ou interprétativisme) ou n'existe pas (constructivisme radical)	
<i>La nature de la « réalité »</i>	Indépendance du sujet et de l'objet Hypothèse déterministe Le monde est fait de nécessités	Dépendance du sujet et de l'objet Hypothèse intentionnaliste Le monde est fait de possibilités	
<i>Comment la connaissance est-elle engendrée?</i> <i>Le chemin de la connaissance scientifique</i>	La découverte Recherche formulée en termes de « pour quelles causes... » Statut privilégié de l'explication	L'interprétation Recherche formulée en termes de « pour quelles motivations des acteurs... » Statut privilégié de la compréhension	La construction Recherche formulée en termes de « pour quelles finalités... » Statut privilégié de la construction
<i>Quelle est la valeur de la connaissance?</i> <i>Les critères de validité</i>	Vérifiabilité Confirmabilité Réfutabilité	Idiographie Empathie (révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs)	Adéquation Enseignabilité

Figure 62 : Positions épistémologiques des paradigmes positivistes, interprétativistes et constructivistes (in Girod-Séville et Perret, 1999)

Afin de nous assurer de la pertinence et de l'efficacité de notre choix premier (i.e. l'approche interprétativiste), nous avons passé l'objet de ma recherche au tamis des trois grands paradigmes (positiviste, interprétativiste et constructiviste) :

- a) **Le paradigme positiviste** (ou ce que l'on peut aussi appeler le positivisme comtien, Auguste Comte précisant que le mot positif désignait le réel), les lois existent même si elles ne sont pas toutes découvertes (Ben Aïssa, 2001). On s'inscrit dans une perspective déterministe, orientée vers la recherche d'explications, « des causes et des relations entre les lois. On rend compte des relations entre les faits sociaux. Ainsi, l'objet de la recherche concerne une interrogation sur les faits afin de découvrir la structure sous-jacente entre eux ».

En ce sens donc, le paradigme positiviste subordonne de manière nécessaire et permanente l'imagination à l'observation, en opposition à l'esprit théologique ou métaphysique, pour reprendre les éléments des 3 états (Comte, 1844). Les observations prévalent toujours. En cela l'approche rappelle l'inductivisme tel que décrit par Chalmers. Les postulats positivistes reposent sur la posture qu'il est :

- Possible de connaître la nature par l'observation rationnelle
- Impossible de produire d'autres types d'énoncés que métaphysiques ou religieux si les prémisses sont des énoncés métaphysiques ou religieux.

Les principes de la philosophie positiviste s'appliquent à tout puisque tout est naturel : l'homme en particulier (la philosophie positiviste soutient la sociologie comtienne). Le positivisme fondé sur l'hypothèse déterministe. Les phénomènes naturels sont des effets de causes naturelles. Donc si l'on connaît toutes les conditions initiales, il est possible de tout prévoir.

Or dans notre champ de recherche précis, i.e. la confiance dans la relation entre deux acteurs majeurs des collectivités territoriales en France, il n'y a pas de lois de causalité, de déterminisme précis à « tester » à ce stade de la connaissance. L'observation est encore nécessaire pour comprendre, expliquer, et interpréter.

b) **Le paradigme constructiviste** est historiquement une réponse aux positivistes.

« Les problèmes ne se posent pas d'eux-mêmes. C'est précisément ce sens du problème qui donne la marque du véritable esprit scientifique. Pour un esprit scientifique, toute connaissance est une réponse à une question... Rien ne va de soi. Rien ne nous est donné. Tout est construit. » (Bachelard, 1970).

Le constructivisme développe trois principes :

-de représentabilité : *« toute prétendue réalité est au sens le plus immédiat et le plus concret du terme – la construction de ceux qui croient l'avoir découverte, et étudiée »* (Watzlawick, 1988)

-de l'univers construit : *« L'entreprise n'existe que par les représentations que nous en construisons : la carte n'est sans doute pas le territoire, mais le territoire entreprise n'a pas plus de réalité que les cartes, ou les modèles que nous en établissons »* (Le Moigne, 1987).

Un phénomène ne devient réel qu'au prisme des représentations que nous en construisons

-de l'interaction sujet/objet : Heisenberg souligne l'absurdité de la séparation du sujet et de l'objet en affirmant qu'un monde vraiment objectif, dénué de toute subjectivité, serait, de ce fait même, inobservable (1988). Une discipline scientifique n'est plus définie par son sujet, mais par son projet.

L'objet de la recherche aurait pu s'inscrire dans un tel dessein puisqu'il s'agit d'étudier un phénomène (l'objet), d'interroger les acteurs (les sujets). Notre intention est plus herméneutique : comprendre et interpréter ce qu'exprimeront les interlocuteurs pour comprendre avant tout. Elle s'est donc inscrite dans une approche interprétativiste.

c) **Le paradigme interprétativiste** est spécifique du champ d'étude des phénomènes humains et sociaux. Le but n'est pas de découvrir la réalité mais de développer une compréhension (une interprétation) de celle-ci. Rarement, le chercheur ne part que de la seule « idée du phénomène ».

L'objet n'est plus la réalité. Il fait observer les langages, interroger les représentations, les perceptions, les motivations, les intentions. Le chercheur doit s'immerger dans le phénomène (c'est le gage de compréhension du phénomène). Il n'y a pas de cadres, ni de

protocoles définis à l'avance. Le chercheur doit s'adapter au terrain, et développer des capacités d'empathie et de compréhension intime des représentations que se font les acteurs du terrain.

Cela pose la question de la relation de la construction du savoir et de la connaissance par les interprétativistes : a-t-on tendance à généraliser ? (Kant décrit cela comme nomothétique). A-t-on tendance à spécifier, comprendre le sens contingent de certains phénomènes (Kant décrit cela comme « idiographique ») ?

Comme nous l'indiquions en introduction, compte tenu de l'objet de notre recherche, l'observation du phénomène, au moyen d'une écoute empathique des acteurs pour les comprendre, et cerner leur ressenti au fur et à mesure de l'installation de la confiance dans leur relation, nous conduit clairement à inscrire notre recherche dans un paradigme interprétativiste.

Compte tenu du croisement de champs disciplinaires (philosophie, théorie des jeux, économie, psychologie et sociologie, sciences de gestion et management), nous avons décidé d'inscrire notre recherche dans le paradigme interprétativiste.

Ce s'explique aussi parce que la recherche sur la confiance et la relation entre le CET et son DGS s'articule autour de l'étude d'un phénomène psychosocial intrinsèquement subjectif, à la forte variabilité interpersonnelle et potentiellement confidentiel, l'adoption d'une « posture » positiviste nous paraît ici inadéquate.

- Pour des raisons d'ordre phénoménologique d'abord. A l'inverse, selon la phénoménologie, la réalité n'a pas d'existence intrinsèque, elle se construit grâce à l'interaction de différents faits sociaux. L'application initiale des idées phénoménologiques des sciences sociales est attribuée au travail d'Alfred Schutz (1962). L'auteur insiste sur la spécificité des recherches en sciences sociales. Ce type de recherches relève d'une logique différente, car elles doivent prendre en considération le sens donné par les individus au monde qui les entoure. C'est grâce à ces significations et représentations que l'on peut comprendre le comportement et la motivation des individus. Certains définissent cette connaissance comme une représentation de l'expérience cognitive des individus (Usunier

et al., 1993). Par conséquent, les méthodes d'étude phénoménologiques ne cherchent pas à identifier des causalités entre les faits, mais plutôt à comprendre le sens que les hommes donnent à leurs actions, pour expliquer cette réalité.

L'hypothèse phénoménologique (Le Moigne²⁸ 1995) accorde en effet le primat absolu au "sujet connaissant" capable d'attacher quelque valeur à la connaissance qu'il constitue. La connaissance implique un "sujet connaissant" et n'a pas de sens ou de valeurs en dehors de lui. Il s'en suit qu'il est impossible de séparer la connaissance du processus qui l'a produit. La connaissance devient alors le produit d'un processus actif, dirigé par le "sujet connaissant", en fonction de ses intentions et orienté vers ses propres finalités, ce qui est notre cas, étant en quelque sorte juge et partie.

- Parce que la « réalité » dépend de ceux qui l'ont vécue, et que nous avons écoutés avec empathie et observés avec un double regard : celui du chercheur et aussi celui de l'« observateur engagé », ayant aussi vécu dans notre carrière l'ensemble des positions des personnes que nous avons auditionnées (comme DGS ou Secrétaire Général, comme DGA Ressources Humaines et comme Directeur Général d'un Cabinet de Conseil en Recrutement). Ainsi, cette réalité est dépendante de nous, de notre esprit et de notre « conscience », nous pourrions même ajouter de notre expérience professionnelle,
- Parce que c'est l'interprétation des données et informations que nous avons recueillies, avec compréhension, qui permettra de produire la connaissance. C'est une interprétation construite « grâce aux interactions entre acteurs, dans des contextes particuliers » (Giroto-Séville, Perret, 1999),
- Cette connaissance aura une valeur empathique (c'est-à-dire révélatrice de l'expérience vécue par les personnes interviewées),

²⁸ Le Moigne (1995) justifie les hypothèses phénoménologique et téléologique par opposition aux épistémologies positivistes, reposant sur deux autres hypothèses principales : l'hypothèse ontologique et l'hypothèse déterministe. L'hypothèse ontologique postule que la connaissance que constitue la science est la connaissance de la réalité, une réalité elle-même postulée indépendante des observateurs qui la décrivent. L'hypothèse déterministe postule une détermination interne propre à la réalité connaissable. Dans cette hypothèse, la réalité contient des lois de causalité.

- Enfin parce que nous avons rencontré trois groupes : les DGS, les Élus et les Grands Observateurs (DGA RH, Collaborateurs de Cabinets et Conseils en Recrutement) que l'on peut, en dépit de leurs grandes expériences, de leurs parcours remarquables et de leurs qualités, considérer comme des cas isolés ou singuliers. Notre étude, pour reprendre l'expression de Kant, idiographique, c'est-à-dire centrée sur l'étude d'individus, considérés de manière isolée.

4.2 Choix du « mode de raisonnement », i.e. Induction, Déduction, ou Abduction

Le passage d'une observation ponctuelle à une considération d'ensemble (ou l'inverse) est de toute façon un enjeu essentiel. Il faut distinguer à cet égard deux procédés principaux :

-l'approche déductive très classique en recherche, s'appuie sur des certaines disciplines, comme la psychologie, l'économie, la gestion, plus rarement la sociologie, confiantes dans l'existence de lois ou de règles déjà élaborées au cours de leur histoire, procèdent principalement par l'émission d'hypothèses que l'on cherche à valider (ou invalider) dans la réalité étudiée, c'est le principe de la démarche hypothético-déductive. Il s'agit donc de tester des « théories »,

- l'approche inductive, au contraire, permet de partir d'une observation qui, si elle se répète de nombreuses fois, conduit à émettre une loi générale (des « règles ») ou « *rules* » en anglais. Elle part donc des données vers une théorisation de règles (« *rules* ») observées,

-l'approche abductive, part d'une approche théorique « préconçue » ou « préexistante », à l'appui des observations du terrain, par des itérations successives et continues vers la « théorie », et établit progressivement des explications théoriques plausibles (LeGall & Langley, 2016). Le tableau ci-dessous (repris de LeGall & Langley, 2016) permet de situer et de comparer les trois approches méthodologiques.

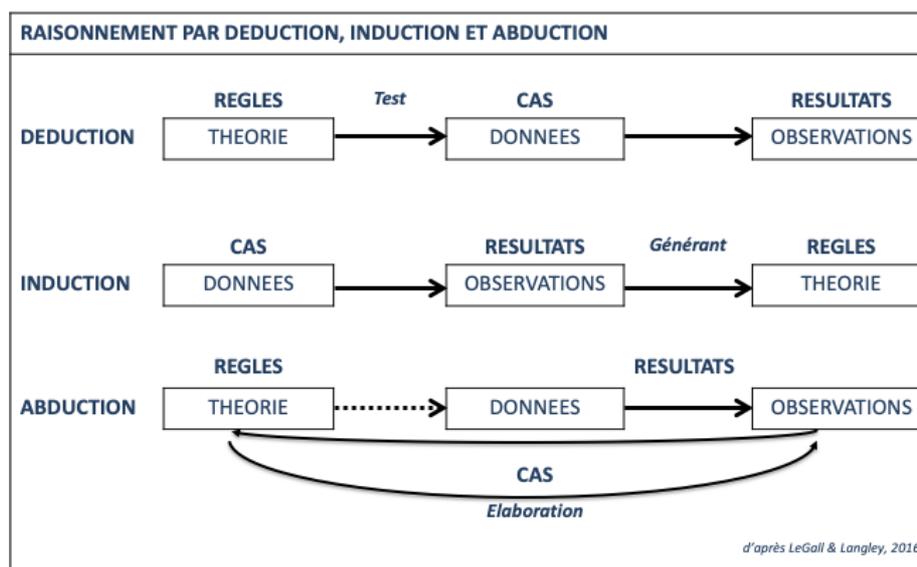


Figure 63 : Raisonnement par déduction, induction et abduction (d'après LeGall et Langley, 2016)

Ainsi, l'approche par abduction s'est avérée plus féconde et éclairante concernant l'objet de notre recherche. Les différentes typologies de confiance (*trust*) dans les relations au travail font apparaître, comme nous l'avons souligné dans la revue de littérature, un foisonnement de recherches et de définitions qui se complètent et progressivement convergent (Lewicki & Bunker 1996, Le Flanchec 2011, Campoy & Neveu 2011). Pour ce qui est un des aspects plus particuliers du phénomène de confiance, i.e. les sources et la genèse de confiance restent encore à observer, clarifier pour être expliquées.

La littérature sur la confiance propose de nombreux « modèles de confiance » (que l'on peut assimiler à une « théorie ») et il nous a paru difficile de les confronter d'emblée au terrain.

Une méthodologie « purement inductive » sur un champ déjà bien défini et balisé s'exposerait à un risque de circularité (Dumez, 2015). Le renforcement des conclusions tirées des recherches préalables, par un effet limitatif et de *feedback*, apporterait peu, d'une part, et risquerait d'autre part, d'exclure du champ d'observation et d'exploration, d'autres données qui élargirait la focale sur le phénomène et permettrait l'injection de nouvelles idées (« *insights* »).

Ainsi les allers-retours entre la littérature (ici « Théorie ») et le terrain étudié (« Observations ») est un processus à la fois de validation et de d'exploration approfondie. Dans un champ de recherche aussi complexe que la confiance où les disciplines se voient imbriquées, le retour à la littérature a été propice à de nouveaux éclairages.

Concrètement, les 5 premières interviews ont permis de tester le cadre et le guide (ou plutôt le fil conducteur) des entretiens.

Par exemple, il est apparu très vite, dès les premiers entretiens que deux aspects devaient être abordés en profondeur et creusés.

D'abord, celui des conditions du recrutement et du déroulement des premières rencontres entre les protagonistes. Cela nous a amené à intensifier les rendez-vous avec les chasseurs de têtes, puisque la grande majorité des acteurs du secteurs auront été rencontré pour croiser leurs expériences et regards sur ce qui est apparu comme un « moment clé », déterminant et conditionnant la confiance dans la relation entre les deux acteurs. Parallèlement la recherche

d'une littérature sur le recrutement dans les processus managériaux en particulier sur la place et les enjeux de la situation de l'entretien de recrutement (Cadin, Guérin & Pigeyre, 1997) a permis de mieux cerner le phénomène.

Ensuite, les premières rencontres ont permis aussi de souligner l'importance dans ce « ménage à deux » de voir les interférences du directeur de cabinet ainsi qu'avec les principaux adjoints ou vice-présidents, ce « ménage à deux », devant plutôt un « ménage à trois voire à quatre » avec un impact fondamental sur la qualité de la relation et l'instauration de la confiance. Là encore, le retour vers la littérature académique sur les dynamiques d'équipes de direction a été précieuse.

Ces deux « surprises de taille » constatées rapidement, ont permis de compléter le travail d'exploration et de l'éclairer utilement. Ce ne furent pas les seules et le processus itératif a ainsi pris tout son intérêt et sa richesse.

Stratégie de découverte : l'abduction

Notre sujet de recherche étant peu exploré dans les travaux en contrôle, notre recherche s'est construite par tâtonnement. Notre thème de recherche étant d'actualité mais abordé par de nombreux champs disciplinaires, sans compter le croisement avec les enjeux du management public, en particulier du management public local, nous avons nourri nos réflexions des dernières parutions ou des ouvrages découverts dans divers champs de recherche.

De plus, tout au long de notre démarche, nous avons interrogé le terrain, puis nous sommes revenus à la littérature pour confronter nos résultats et enrichir nos propos. Notre recherche s'est construite grâce à un échange constant entre la littérature et l'apport du terrain. Notre démarche de recherche a consisté à effectuer des apports réguliers (des confrontations avec les champs qui émergent des échanges riches et denses avec les responsables rencontrés). C'est en partie à partir de cette stratégie, que nous avons décidé d'aborder d'autres champs disciplinaires et d'approfondir les apports.

4.3 Le choix de la méthode d'observation : quantitative ou qualitative ?

Si les auteurs sur les méthodologies en sciences sociales soulignent que, souvent, le choix d'une méthode est le fruit d'un compromis entre plusieurs facteurs (le terrain, le temps disponible pour conduire la recherche, le budget...). Il y a aussi l'inclination du chercheur et sa formation (certains sont plus habiles pour les traitements statistiques, d'autres vont se sentir plus à l'aise pour se confronter « physiquement » au terrain ou rencontrer leurs interlocuteurs dans des entretiens approfondis que dans de l'analyse statistique de nombreux questionnaires...). Pour notre recherche, ces aspects peuvent compter mais le choix d'une approche interprétativiste et qualitative relève d'une autre logique.

Nous avons déjà expliqué notre positionnement interprétativiste, qui vise à décrire les perceptions du phénomène de la confiance dans la relation entre le CET et le DGS. Bien que cela soit général dans les démarches de recherches, il est important de souligner la notion de terrain, qui doit donner aussi une valeur praxéologique à cette recherche, par les typologies explicatives que l'on pourra éventuellement établir, les « implications et conséquences managériales » qui pourraient en découler, etc.

4.3.1 Les méthodes qualitatives

Dans cette recherche, nous avons décidé de nous concentrer sur l'expérience vécue par les acteurs et certains de leurs observateurs : pour comprendre le phénomène de confiance au cœur même de la relation tissée avec leur interlocuteur,

Comme expliqué plus haut, nous nous sommes placés donc pleinement dans le paradigme interprétativiste, en concentrant notre attention sur les expériences vécues de nos interlocuteurs, les comprendre, pour pouvoir interpréter ensuite la manière avec laquelle ils vivent et « gèrent » la confiance dans la relation avec leur contrepartie. Cela recouvre les faits remémorés et racontés, la perception et le sens qu'ils leur ont donnés, ainsi que leurs actions et leurs réactions (au moment des faits et en les revivant). Ces acteurs se placent au cœur même de notre étude.

Nous avons choisi de les écouter pleinement en prenant aussi une certaine distance par rapport à l'objet de recherche (et aux définitions ou modèles de la confiance que nous pourrions éventuellement nous servir de référentiel et qui aurait pu limiter cette écoute empathique. Nous avons cherché à les comprendre, les amener aussi à creuser à explorer eux-mêmes la notion de confiance, c'est-à-dire comment ils la vivaient concrètement sur le plan cognitif, conatif et affectif, leurs ressentis, comment cela affectait leur motivation, leur « performance » en quelque sorte et l'accomplissement de leurs missions. Il était fondamental aussi de les écouter pour comprendre comment ces acteurs sont attentifs à cette dimension de confiance dans la relation tout au long de la collaboration, de voir quels sont pour eux les signaux faibles et forts pour apprécier la température que ce soit sur la confiance affective ou sur la confiance rationnelle (Lewicki & Bunker, 1995). De même, comme l'ensemble de nos interlocuteurs ont pu avoir plusieurs expériences de la relation DGS-CET, il est intéressant de faire émerger des modèles, des idéaux, des comparaisons en leur faisant prendre du recul.

C'est pourquoi nous nous sommes orientés vers une démarche qualitative, ou plutôt compréhensive (Dumez, 2015) et donc un design de recherche qualitatif.

En effet, il nous est apparu qu'une recherche qualitative apporterait des éléments plus approfondis et plus complets. De même, le mode aussi d'investigation, en interaction longue (de 60 à 90 minutes) avec nos interlocuteurs leur permettaient d'éclaircir leur point de vue, d'explicitier, de corriger éventuellement telle ou telle affirmation et de la contextualiser avec plus de précision. Par exemple, tel DGS décrivant un élu ne déléguant pas (ce qui peut être un élément de manque de confiance, ce qui a pu tétaniser par moment l'administration et ralentir son fonctionnement) nous illustre un chef de l'exécutif seul ou isolé, lisant ses documents dans une salle tellement remplie de parapheurs de courriers et documents à signer, qu'il a fallu en trouver une deuxième, elle-même vite remplie, alors même que ce DGS essayait d'expliquer ou de demander des délégations de signatures complémentaires pour alléger la charge de travail de l'élu. L'observation en direct des interlocuteurs permet aussi d'enrichir le discours d'éléments de communication non verbales complétant les informations et analyses qu'ils formulaient.

La méthode qualitative est adaptée à une recherche approfondie, sur un petit nombre de données (caractère intensif). Le but est souvent de décrire et d'analyser un processus social, voire à en suivre l'évolution.

Notre posture de chercheur a été de chercher de tenter de comprendre de l'intérieur, en empathie avec nos interlocuteurs, avec des questions de recherche (celles qui figurent dans les guides d'entretien) et aussi en observant, écoutant mes interlocuteurs, en ouverture avec les éléments d'analyse qui m'auraient échappé au préalable et qui s'avèrent particulièrement importante pour expliquer et analyser les phénomènes étudiés. Sans cadre théorique formel, ni grille d'analyse préétablie, nous avons pu écouter les expériences de mes interlocuteurs, leurs présentations des « cas²⁹ » évoqués, les discours, les représentations, les mots utilisés, observer les attitudes non verbales en appui (ou non) du discours.

4.3.2 Les raisons du choix pour une recherche qualitative

Cette recherche s'inscrit plus dans une approche compréhensive, « donnant à voir les acteurs pensant, éprouvant et agissant » (Dumez, 2015, chapitre 1), que dans une approche qualitative. Il s'agissait en rencontrant mes interlocuteurs de poser la question du commencement des phénomènes étudiés (la confiance dans la relation, comment se traduit-elle concrètement ? Comment se base-t-elle ? Quels en sont les effets sur les acteurs, sur leur mode d'interaction ?). De même, cette recherche comportait aussi une dimension d'exploration en allant au cœur de la relation en questionnant les protagonistes... et les observateurs de cette relation.

Il s'agissait donc de comprendre comment est perçue ou ressentie cette notion de confiance, dont tout le monde souligne son importance dans les relations, en particulier les relations de travail, sans savoir clairement la définir. Combien de fois m'a-t-on rétorqué « *Ah oui, c'est bien, c'est vraiment important la confiance !* » sans expliciter ce qu'ils entendaient par confiance ? Il s'agissait donc là de les relancer, plusieurs fois parfois, pour avoir une définition

²⁹ Nous appelons ici « cas » chaque relation DGS-Chef de l'exécutif relatée par nos interlocuteurs. Comme chaque interlocuteur nous a présenté ses expériences successives comme autant de « cas »

plus concrète, des images (des scènes revécues par exemple) ou des concepts associés (i.e. la loyauté, le partage de valeurs, une même vision, les rôles joués, la compétence etc.).

Un des paradoxes de la recherche qualitative, c'est que c'est la dimension subjective, à la fois sur ce que l'interlocuteur déclare et sur la relation empathique entre l'interviewer et l'interviewé, qui donne toute sa richesse et sa validité aux informations et données recueillies,

Cela permet de revivre la situation non seulement d'un point de vue rationnel et objectif mais aussi en laissant percer les émotions... D'ailleurs, la relation entre deux personnes, fût-ce des leaders, et dans le monde du travail, est aussi fortement teintée d'émotions.

Dans le déroulement de l'entretien, nous avons constaté que cet affleurement des émotions n'arrive souvent qu'au bout de 30 à 45 minutes, lorsque les barrières « rationnelles » se baissent progressivement.

C'est aussi, à notre étonnement, à ce moment que nous réalisons que l'entretien souvent initialement programmé pour 45 à 60 minutes va sûrement durer le double. Comme si le besoin de s'exprimer sur cette dimension plus affective était réel.

Cela montre aussi un besoin de se confier pour des leaders habitués à la « solitude du pouvoir » (Kets de Vries, 2001) dans le sens où l'on est moins en situation de recevoir du feedback (Sala, 2001), voire la méfiance envers le confident et donc à garder pour soi le ressenti de cette dimension de la relation. Il aurait été parfaitement illusoire de pouvoir observer ces phénomènes sous forme de questionnaire, sans rencontrer les acteurs.

4.4 Méthode d'étude du terrain

4.4.1 Échantillonnage : la constitution du groupe de responsables à rencontrer

Nous avons donc élaboré une campagne d'entretiens ouverts auprès de 3 types d'interlocuteurs. Nous avons ainsi retenu 3 catégories d'interlocuteurs à étudier et rencontrer :

- Les élus (Chefs d'exécutif territorial) (9 en tout, 10 si l'on ajoute un DGS qui a été aussi élu)
- Les directeurs généraux des services (21)
- Les grands observateurs (16) : directeur de cabinet, directeurs généraux adjoints et des consultants associés de cabinet de conseil en recrutement (ou « chasseur de têtes »)

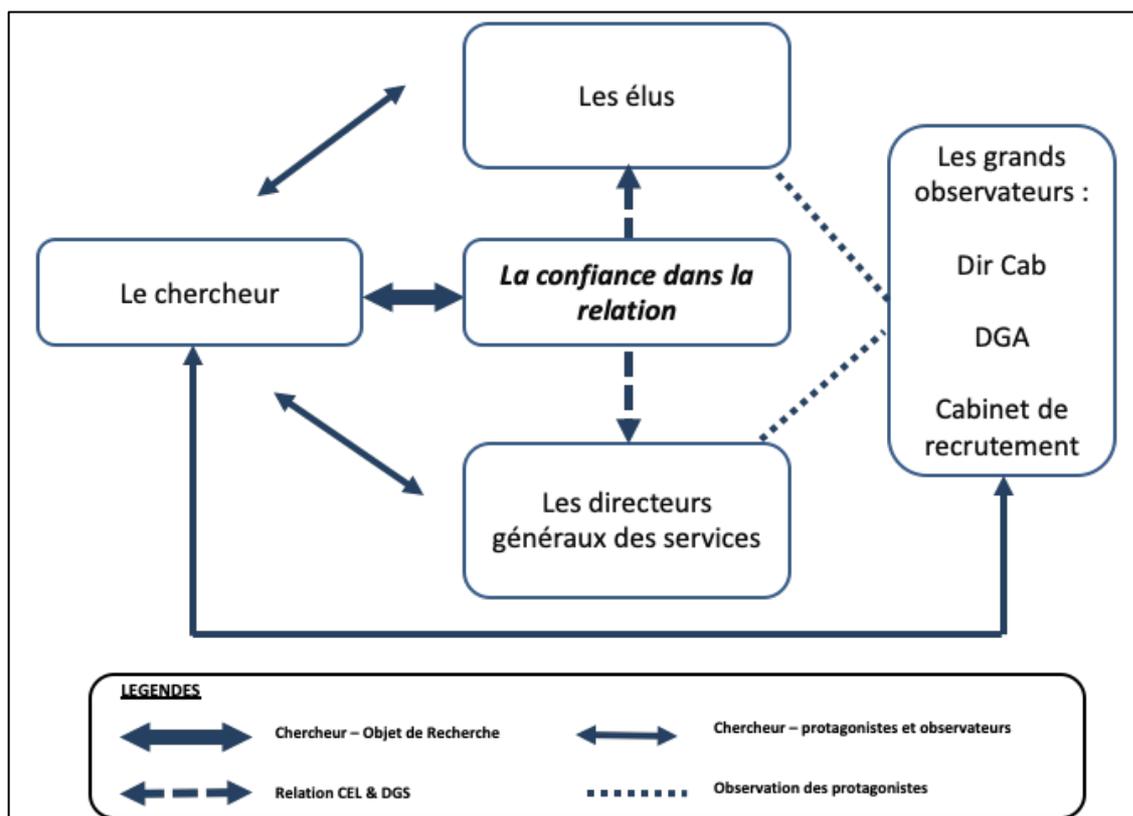


Figure 64 : Position de recherche pour analyser la stratégie des acteurs

4.4.2 Un échantillon de 46 interlocuteurs « représentatifs »

Bien que ne nous inscrivant pas dans une recherche quantitative où la composition des échantillons, leur représentativité est indispensable pour appuyer la validité des réponses en enseignements, ces 46 interlocuteurs forment une base solide d'investigation :

- pour une même durée d'entretien (soit entre 60 et 120 minutes), avec une moyenne à 92 minutes, soit un peu plus d'une heure et demie par entretien,

- respectant le principe de réplification permettant la mise en évidence d'explication du phénomène observé, et une certaine sécurité dans la validité des observations. Tout comme la taille retenue de l'échantillon total (46 entretiens) et des sous-catégories (en particulier la sous-catégorie DGS-21 et la sous-catégorie CET-9) ont permis d'arriver à un point de « saturation », c'est-à-dire un stade où l'entretien supplémentaire apportait peu d'information nouvelle par rapport aux pénultièmes,

- leur répartition dans plusieurs catégories permet de renforcer « l'effet de 360° »(d'aborder la problématique sous un faisceau large de points de vue),

- de même, la multiplicité des interlocuteurs favorise le principe de « triangulation » des réponses et des avis formulés par mes interlocuteurs. Ce principe permettant de renforcer la solidité des conclusions de notre recherche. Poser les mêmes questions à différentes sources d'information permettant de trianguler (Yin, 2012)

- un effet de démultiplication : s'ils ne fondent pas une validation statistique de représentativité, des populations, cette constatation est intéressante pour souligner que ces 46 acteurs n'ont pas évoqué, décrit 46 cas ou situations de relation « CET-DGS », mais près de 220 cas, en excluant de ce décompte les DG des Centres de Gestion (amenés par leurs fonctions à travailler en « conseil des collectivités » et donc en proximité avec les élus et les DGS de ces collectivités) et les chasseurs de têtes (qui rencontrent par leur fonction naturellement plusieurs centaines d'élus et de DGS). Non seulement il s'agit d'une base d'observations et de témoignages beaucoup plus large, c'est aussi un élément qui a amené les interlocuteurs à prendre plus de recul dans leurs analyses et présentation des situations

évoquées, par effet de comparaison, les amenant parfois à dialoguer avec eux-mêmes ou à se reprendre.

La revue initiale de carrière de chacun des interlocuteurs en introduction de ces entretiens permet de voir l'effet démultiplicateur des positions tenues successivement ou parallèlement par chacun de mes interlocuteurs.

4.4.2.1 *Les élus-Chefs d'Exécutifs, (maires et premiers adjoints pour les très grandes collectivités dont les maires cumulaient les mandats, présidents de collectivités et d'EPCI)*

9 maires (tous pour au moins deux mandats), présidents d'EPCI (communautés de communes, communautés d'agglomération, métropoles), présidents de département, cumulant avec des mandats de conseils départementaux, de conseils régionaux ou de parlementaires (sénat et assemblée nationale) et de responsable de SDIS (services départementaux d'incendie et de secours).

On pourra noter que ces élus ont une moyenne d'âge de 68 ans.

Leur formation initiale est principalement dans les domaines du droit, des lettres et des sciences politiques. Ils ont tous eu un engagement politique jeune et sont très impliqués localement ou nationalement dans leurs partis respectifs.

Leur profession d'origine va d'ouvrier, commercial, banque, expert-comptable (4 avocats ou conseil).

Le tableau ci-dessous montre leur champ d'observation de relation avec des DGS, un effet démultiplicateur est certain puisqu'en tout, ces 9 élus relateront leur expérience avec 50 DGS, soit directement, soit indirectement (i.e. lorsqu'ils sont Vice-Présidents d'assemblées communautaires, métropolitaines ou départementales). Ils ont par ailleurs eu la responsabilité hiérarchique de 21 directeurs de cabinet.

Nombre de CEL rencontrés	nb DGS Mairie	Nb DGS Département ou EPCI	Nb Dir Cab
9	26	24	21

4.4.2.2 *Les directeurs généraux des services*

21 directeurs généraux des services auront été rencontrés pour ce terrain. Le tableau ci-dessous montre clairement la diversité de présidents qu'ils ont pu servir. En tout, ces 21 DGS, au moment de la recherche, auront servi successivement ou parallèlement 45 maires, 21 présidents d'EPCI, 4 présidents de région, 11 présidents de département et 8 présidents d'établissements publics. Ces élus qu'ils ont pu servir, ont pu également exercer d'autres mandats nationaux voire exercer des responsabilités ministérielles.

Leur témoignage est donc riche, complet. D'âge moyen de 55 ans, ils disposent tous de formation de haut niveau : grandes écoles d'ingénieurs ou de commerce, IEP, DEA ou DESS.

Ils ont tous fait la plus grande partie de leur carrière dans la fonction publique. Leur parcours est complet dans la fonction publique et dans les missions exercées : grands corps de l'État, fonction publique d'État, autres établissements publics. Cinq d'entre eux sont issus du secteur privé (banque, ingénierie) au moment où ils sont recrutés comme directeur général des services. 4 sont repartis dans le secteur privé après cette expérience en collectivité (pour des entreprises évoluant auprès du secteur public cependant).

16 d'entre eux sont ou étaient fonctionnaires titulaires en « détachement d'emploi fonctionnel » au moment de l'exercice de leur fonction de DGS. Les 5 autres étaient (par choix) contractuels (ils auraient pu être intégrés dans la fonction publique mais n'ont pas retenu cette possibilité). On notera également que la grande majorité d'entre eux ont exercé des fonctions de directeur général adjoint des services voire de directeur de cabinet de collectivité. Cela montre la richesse de leur parcours et aussi la spécificité de cette fonction qui relie le politique à l'administration. C'est une tendance que souligneront tous nos interlocuteurs.

Le tableau ci-dessous synthétise donc ces informations : nombre de chefs d'exécutifs servis comme DGS pour les six premières colonnes. Les deux dernières colonnes précisent les expériences préalables de DGA ou de Directeur de Cabinet.

Nombre de DGS rencontrés	Nb de Maires	Nb Présidents EPCI	Nb Président Région	Nb Présidents Département	Présidents autres établissements publics (CCI, Université, OPHLM, SIVOM)		Expérience de DGA	Expérience de Cabinet
21	45	21	4	11	8		26	20

4.4.2.3 *Les grands observateurs : directeur de cabinet, directeurs généraux adjoints, et consultants en recrutement spécialisés dans le recrutement de direction dans la fonction publique territoriale*

	Nb DGA, Dir Cab	nb DGS observés	nb élus observés		Expérience de DGA	Expérience de Cabinet
DGA RH & Dir Cab	7	240	237		5	5
DG & DGA Centre de Gestion	3				2	1
total	10	240	237			
	Nb Associés Cabinet de recrutement	nb DGS recrutés (est.)	nb élus observés (est.)		Expérience de DGA	Expérience de Cabinet
total	6	985	1400		2	4

L'idée ici est de s'adjoindre d'autres témoins, d'autres observateurs de la relation et de la confiance entre le chef de l'exécutif et le directeur général des services pour avoir la vision, le champ d'observation le plus large et le plus complet possible et de réduire le risque de laisser des « angles morts ».

Les **Directeurs Généraux Adjoints** (en charge des ressources) et Directeurs de Cabinet sont des observateurs attentifs, de par leur positionnement dans l'organigramme des collectivités et établissements public.

Les **Directeurs Généraux Adjoints**, dont l'emploi relève également de la catégorie des emplois fonctionnels³⁰. Il est intéressant aussi de souligner que dans cette définition « administrative »

³⁰ La présentation du CNFPT (décembre 2017) précise clairement les attributs des emplois fonctionnels : « en charge de la direction générale des services des collectivités territoriales, les emplois fonctionnels sont placés dans une relation de grande proximité avec l'exécutif territorial entre sphère politique et sphère administrative. Ils constituent, avec le directeur de cabinet, les premiers collaborateurs de l'autorité territoriale. Une confiance absolue est donc nécessaire entre eux. Ce positionnement qui situe les emplois fonctionnels à la jonction de

des emplois fonctionnels, apparaît d'emblée la notion centrale de la confiance. D'ailleurs, à l'instar des directeurs généraux des services, un des motifs de la décharge d'emploi fonctionnel (i.e. leur fin de mission) est aussi la « perte de confiance ». A ce titre, ils sont donc des observateurs engagés et impliqués, particulièrement sensibles à la dimension de confiance (entre eux, entre eux et le directeur général des services, en eux et le chef de l'exécutif et leur cabinet, et enfin entre eux et les adjoints relevant des « compétences » qu'ils supervisent). On notera aussi que la mission de DGA est aussi une mission préparatoire à l'accession vers la direction générale des services. La grande majorité des directeurs généraux rencontrés ont été directeurs généraux adjoints des services au préalable ou au cours de leur carrière. Il n'est pas rare, en effet, que pour des raisons de carrière (pour évoluer dans un grade), les fonctionnaires soient amenés à effectuer une mobilité dans une collectivité plus grande (la question des strates de population est observée attentivement par les emplois fonctionnels car elle peut déclencher des opportunités d'évolution de carrière intéressante), où ils ne seront « que « DGA » quitte à évoluer ensuite comme DGS, cette fois titulaires de leur nouveau grade.

Dans les entretiens avec les DGA et directeurs de cabinet, nous aurons également élargi le champ de recherche sur les aspects d'installation du DGS par le chef de l'exécutif, les rituels et la symbolique utilisés, tout comme les acteurs et champs d'exercice du pouvoir.

Les **Directeurs de Cabinet**³¹, eux, sont aussi observateurs de la relation entre le chef de l'exécutif et le directeur général des services. Aussi leur point de vue est central.

Rattachés directement au chef de l'exécutif, ils le conseillent politiquement souvent aussi sur les aspects de communication, ils préparent les décisions avec les responsables de

l'administratif et du politique, justifie donc que certaines règles spécifiques leur soient appliquées notamment en matière de recrutement, de déroulement de carrière, de rémunération et de cessation de fonction ».

³¹ Comme le rappelle le document sur les collaborateurs de cabinet réalisé par le Centre de Gestion de Haute Garonne (décembre 2015) « *La dualité de fonctions qui caractérise les collectivités locales et les établissements publics – à la fois administrations et organes politiques – se matérialise dans leur organisation. En effet, à côté des personnels des services administratifs qui ont en charge la conduite des politiques publiques locales, peuvent également être recrutées des personnes ayant une vocation plus politique, chargées d'accompagner et de conseiller les élus locaux dans l'ensemble de leurs activités, comme les collaborateurs de cabinet.* »

l'administration, servent le relai entre les politiques et l'administration, ils sont amenés à préparer les conseils, bureaux, commissions des assemblées sous l'angle politique.

S'ils n'ont pas vocation à superviser les services administratifs de la collectivité locale, la clarification de leur rôle peut, nous le verrons dans les retours du terrain, fluidifier ou perturber la relation et la confiance entre le directeur général des services et le chef de l'exécutif.

On notera que les directeurs de cabinet rencontrés sont souvent beaucoup plus jeunes (entre 30 et 40 ans) que les directeurs généraux des services, ce qui est une asymétrie intéressante à souligner.

Les 6 **consultants associés des cabinets de recrutement** (ou « chasseurs de têtes ») rencontrés pour ce terrain sont rompus à la sélection et la recherche de directeurs généraux pour les collectivités territoriales et les EPCI. Les consultants rencontrés travaillent ou ont travaillé pour la quasi-totalité des cabinets majeurs intervenant dans ce secteur particulier des recrutements de dirigeants dans la fonction publique territoriale.

	Nb Associés Cabinet de recrutement	nb DGS recrutés (est.)*	nb élus observés (est.)*	Avec une expérience de DGA	Avec une expérience de Cabinet
Total	6	985	1400	2	4

** une estimation a été établie avec les chasseurs de têtes, en fonction du nombre d'années d'expérience dans leur métier et de missions de recherche de DGS traitées.*

Tous ces consultants en recrutement, intermédiaires professionnels, entretiennent des relations directes, de longue date, avec les élus qui les sollicitent pour trouver rapidement leur nouveau Directeurs Généraux des Services ou Directeurs Généraux Adjointes.

Ils connaissent aussi très bien les directeurs généraux des services qu'ils ont parfois « placés » plusieurs fois aussi. Leur témoignage, basé sur les centaines de missions de recrutement de directeurs généraux réalisées, est particulièrement précieuse. Ils connaissent les protagonistes, ils préparent les premières rencontres auxquelles ils assistent souvent. Ils observent bien sûr ce qui a marché, et aussi les candidats qui n'ont pas été retenus (et les raisons de ces choix), tout comme les candidats qui se sont désistés.

Ils interviennent donc à un moment clef de la création de la relation entre le DGS et le Chef de l'Exécutif, qui est aussi, ce sera confirmé par les témoignages de tous, le moment de la genèse de la confiance. Un moment où beaucoup d'informations rationnelles et non rationnelles se cristallisent chez les deux protagonistes. Les spécialistes de gestion des ressources humaines s'accordent pour dire que le recrutement, le choix de ses collaborateurs en un moment stratégique, celui de l'entrée des compétences, de l'alignement de la stratégie et des talents nécessaires pour la mettre en œuvre dans l'organisation, qu'il s'agit d'aborder avec méthode, en particulier la situation particulière de l'entretien de recrutement (Cadin, Guérin & Pigeyre, 1997), souvent la première rencontre entre les protagonistes.

Leurs observations prennent également toute leur importance dans le processus de recrutement, presque de cooptation, des deux protagonistes puisqu'ils font partie, aussi bien du côté des élus que des directeurs généraux, des sources d'information et de prises de références. Or le fait d'être considéré par les deux acteurs comme une source d'information fiable, en qui l'on peut avoir confiance, sur l'autre protagoniste montre clairement leur rôle pivot. Ils illustrent parfaitement le poids des réseaux sociaux et leur capacité à porter ou supporter les bonnes informations, dans la recherche de poste et de candidats pour remplir les fonctions (Granovetter, 1974 & 1995).

Chargés de la prise de références, ils sont sensés apporter des éléments d'information complets et précis (les « dossiers de présentation des candidats » et les prises de références, informations qui vont bien au-delà du simple curriculum vitae et de la lettre de motivation), de manière à sécuriser une décision qui peut être anxiogène et coûteuse. En cela, ces intermédiaires créent un cadre sécurisant pour une décision de recrutement sous les dimensions « spécifiques » (i.e. les qualités et compétences du candidat pour « ce » poste, sa capacité à convaincre lors des entretiens etc.) et « génériques » (i.e. les exigences requises pour le poste : formation, expérience etc.) - (Fondeur, 2014).

Ce travail détaillé ci-dessous, constitue un cadre générant de la confiance permettant de « sécuriser » la transaction (Maréchal et Rieucan, 2010). L'étape de la première rencontre, qui sera déterminante pour établir la relation et le « niveau de confiance », s'inscrit dans la chaîne de recrutement décrite dans le schéma suivant. Ce processus qui dure en général de 2 à 4 mois, comporte schématiquement 6 grandes étapes :

- 1-Le démarrage du recrutement où l'élu explique au consultant le profil recherché et précise les éléments de contexte du recrutement,
- 2-L'identification de sources de candidats correspondants à la recherche (les cabinets disposent de base de données très bien renseignées),
- 3-Le choix de la méthode de recrutement (par annonce ou par « approche directe », i.e. « chasse »),
- 4-Les rencontres avec les candidats, le filtrage, la présentation d'une liste restreinte (ou « *short-list* ») de 3 à 5 candidats, le suivi des entretiens entre l'élu,
- 5-L'apport de renseignements complémentaires (prise de références) pour finaliser le recrutement,
- 6-Le suivi du recrutement (rencontre quelques mois après pour s'assurer que l'intégration et la prise de fonction s'établissent conformément aux attentes des deux acteurs.

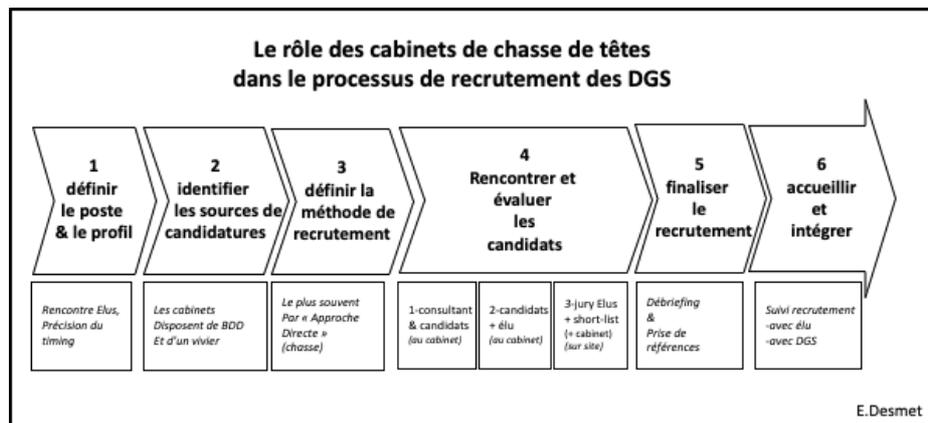


Figure 65 : Rôle des cabinets de chasse de têtes dans le processus de recrutement des DGS

4.4.3 Méthode de collecte des informations : les entretiens semi-directifs

La méthode retenue pour collecter les informations, les données afin de les analyser a été de mener une campagne d'entretiens semi-directifs, ce que M Grawitz (2001) décrit comme « entretien centré », centrant donc nos interlocuteurs sur certaines expériences, l'exploration de certains phénomènes. Cela n'a pas empêché avec certains interlocuteurs, de voir les entretiens évoluer vers des entretiens « clinique », d'un côté nous décentrant et nous ouvrant sur ce qui ne relevait plus du contenu manifeste, mais aussi des mots utilisés, de la prosodie, des silences, des gestes, pour l'amener en retour à prendre conscience de telle situation ou ressenti et l'explorer.

Ces entretiens ont eu lieu en face-à-face soit physiquement, soit en mode visioconférence Skype/FaceTime/WhatsApp. Comme nous connaissions l'ensemble de nos interlocuteurs (à 4 près), le contact a été facilité et direct.

Le principe de non-directivité a été retenu pour être plus à l'écoute (quitte à observer des digressions et de devoir « en douceur » recadrer le propos sur le sujet de recherche). Nous avons aussi adopté une attitude toujours positive, sans jugement.

La semi-directivité de ces entretiens se fondait sur une volonté d'écoute empathique, assez libre, dans un cadre assez précis, un guide structuré afin d'aborder un ensemble de thèmes et de thématiques préalablement définies. C'est aussi un moyen de pouvoir favoriser la répliation (i.e. des analyses ou productions de réflexions de la part de mes interlocuteurs qui juxtaposées peuvent se montrer concordantes ou discordantes et de ce fait peuvent donner un certain poids à un trait d'analyse).

Les relances ou interactions (souvent brèves) ont permis aussi de faire émerger des représentations, des souvenirs, des émotions mêmes, précisant ou illustrant le vécu de mes interlocuteurs lors qu'ils présentaient des cas. Par conséquent, les verbatim sont parfois associés avec des expressions du visages, des répétitions (de mots, de phrases), des hésitations...qualifiant encore mieux leurs propos.

Nous avons donc d'abord élaboré un guide d'entretien à partir d'une première phase de revue de littérature. Nous avons testé ce guide sur 4/5 interlocuteurs, ce qui nous a permis d'affiner, de faire apparaître des sujets ou thèmes répétitifs.

Pour limiter le côté « questionnaire *check-list* » trop enfermant (ce que nous avons constaté dans la phase de test), nous avons procédé à l'élaboration d'un propose de départ assez long (voir introduction-type page suivante).

Introduction-type de l'entretien

« Voilà donc le sujet de ma recherche : c'est la relation entre le chef de l'exécutif territorial -i.e. le Maire, le Président de l'EPCI, le Président du Département ou de la Région- et son directeur général des services. C'est-à-dire les deux personnages les plus importants de la collectivité. L'un parce qu'il est élu, patron de l'équipe politique et chef de l'exécutif. L'autre parce qu'il est

choisi et nommé par le premier et qu'il est le chef de l'administration, un peu le commandant en second.

Je place volontairement l'analyse de cette relation sous l'angle de la confiance. La confiance est un terme qui est très riche et polysémique : c'est ce qui ressort de ma revue de littérature et aussi des premiers échanges que j'ai eus. Par exemple, le terme « confiance » ne revêt pas exactement le même sens pour les élus que pour les directeurs généraux des services. Et donc, ce qui m'intéresse dans cette recherche et notre échange en particulier, c'est de voir dans votre expérience, comment vous avez vécu cette dimension de confiance dans la relation avec votre élu (ou directeur général des services). Cette recherche vise à comprendre comment cette confiance s'est installée, comment elle a pu évoluer, le cas échéant avec vos directeurs généraux successifs (ou chefs d'exécutif territorial successifs). Je souhaite donc explorer avec vous vos expériences multiples, les passer en revue, les analyser. Et partager avec vous, comment éventuellement la confiance dans la relation a fluctué et, le cas échéant, voir comment vous avez réagi en cas de baisse ou de rupture de confiance. Ce qui a pu se rétablir ou pas, et comment.

Donc pour aborder ce sujet, vous connaissez la démarche de recherche, j'ai déjà effectué une revue de littérature complète sur la confiance sur tous ses aspects, sur le management des organisations publiques, en particulier les collectivités territoriales, j'ai bien sûr quelques questions ou thèmes à aborder avec vous. Qu'est ce qui fait que la relation entre les deux personnes s'instaure, fonctionne (ou pas). Et notamment, étudier ensemble comment la confiance s'est instaurée : est-ce que cela s'est fait d'emblée ? Ou bien progressivement ? Selon quelles étapes ? Avez-vous vu des moments où vous avez senti que la confiance dérapait ? etc. Cela peut être intéressant aussi de voir si, pour vous, d'autres acteurs ont pu aussi interférer et éventuellement renforcer ou au contraire affaiblir cette relation et la confiance entre vous.

Mais avant tout, ce qui m'intéresse beaucoup, c'est plutôt d'écouter, d'écouter votre ressenti, votre expérience immédiate mais aussi vu votre expérience et votre parcours, votre réflexion avec le recul. »

4.4.3.1 *La posture*

Un des points de vigilance tout au long des entretiens et du terrain dans son ensemble a été d'éviter l'écueil d'une approche trop journalistique, trop anecdotique, trop superficielle avec aussi le risque d'entendre que ce que nous ne voulions entendre.

Pour cela, nous avons recentré constamment les interlocuteurs sur les cas relatifs à la confiance, sur les relations DGS-CET. Nous les avons amenés par petites touches (des mots, des hochements de la tête, des phrases non terminées, des reprises de leurs expressions... de notre part) à préciser leurs pensées, à focaliser sur certains aspects des interactions ou du ressenti.

4.4.3.2 *Les guides d'entretien*

Initialement nous avons établi un guide d'entretien pour chaque catégorie d'interlocuteur. Le déroulé et les questions envisagées étaient conçues pour relancer nos interlocuteurs en cas de blocage, ce qui n'a jamais eu lieu dans les faits. De même, les questions initiales de présentation générale n'ont pas eu à être posées dans la mesure où nos interlocuteurs se sont présentés spontanément d'emblée juste après notre introduction.

Guide d'entretien type – Maire ou Président d'EPCI ou de Collectivité Locale

Questions introductives

- Parlez-moi de votre parcours d' élu (mandats successifs...) :
- Avec combien de DGS avez-vous travaillé dans vos mandats ?

Questions thématiques

1. La création d'une relation de confiance avec le DGS

- Est-ce que cela a été immédiat ?
- Comment s'est-elle construite et renforcée ?
- Quelle stratégie avez-vous mis en place pour instaurer cette ambiance de collaboration ?
- Sur quels critères ?

2. Mesure de la confiance

- Quelle était votre appréciation de la relation avec votre/vos DGS ?
- En étiez-vous satisfait ?
- Quels types de retour attendiez-vous ? (Formels/Informels)
- Comment évaluiez-vous votre/vos DGS Avec quelle méthode ? Selon quels critères ? Quelles sont les conséquences suite à votre l'évaluation ?

- Comment en avez pris connaissance ? Que pensez –vous de ce dispositif (retour en tant que salarié ou de personne en charge de ce dispositif) ?
- Est-ce que la situation pourrait être différente selon vous ?

3. Impact de la confiance sur la performance de l'organisation

- Quels sont les points positifs et négatifs de la collaboration étroite avec votre DGS ?
- Vos collaborateurs (cabinets) étaient-ils sensibles à la qualité de cette relation ? Sur quels critères basaient-ils leurs appréciations ?
- Les autres élus étaient-ils sensibles à la qualité de cette relation ? Sur quels critères basaient-ils leurs appréciations ?
- L'administration étaient-ils sensibles à la qualité de cette relation ? Sur quels critères basaient-ils leurs appréciations ?
- Autres acteurs importants (Préfet, parlementaires, opposition, syndicats, époux(se)...) le cas échéant

4. Quand la confiance est en tension, les moments difficiles...

- A quelle(s) occasion(s) avez-vous senti la confiance vaciller ?
- Avez-vous connu des situations de crise ? Pouvez-vous les décrire ?
- Quels ont été les signaux pour apprécier cette inflexion de confiance ?
- Comment avez-vous procédé pour y remédier ? Quelle méthode ?
- Avez-vous bénéficié d'appui (ou au contraire avez-vous fait face à des détracteurs) ?

Quelles sont les évocations immédiates lorsque je prononce le mot « confiance » ?

Guide d'entretien avec les Directeurs Généraux des Services

Questions introductives

- Age, Parcours et contexte professionnel
- Parlez-moi de votre parcours professionnel
- Combien de Maires/ Présidents avez-vous servi ? (Les lister, préciser la durée des collaborations)

Questions thématiques

1. La création d'une relation de confiance avec le Maire ou le Président

- Est-ce que cela a été immédiat ?
- Comment s'est-elle construite et renforcée ?
- Quelle stratégie avez-vous mis en place pour instaurer cette ambiance de collaboration ?

2. Mesure de la confiance

- Quelle était votre appréciation de la relation avec votre élu ?
- En étiez-vous satisfait ?
- Quels types de retour attendiez-vous ? (Formels/Informels)
- Étiez-vous évalué ? Avec quels outils ? Selon quels critères ? Quelles sont les conséquences suite à votre l'évaluation ?
- Comment en avez pris connaissance ? Que pensez –vous de ce dispositif (retour en tant que salarié ou de personne en charge de ce dispositif) ?

- Est-ce que la situation pourrait être différente selon vous ?

3. Impact de la confiance sur la performance de l'organisation

- Quels sont les points positifs et négatifs de la collaboration étroite avec votre élu (Maire ou Président) ?
- Vos collaborateurs étaient-ils sensibles à la qualité de cette relation ? Sur quels critères basaient-ils leurs appréciations ?
- Les autres élus étaient-ils sensibles à la qualité de cette relation ? Sur quels critères basaient-ils leurs appréciations ?
- Les membres du cabinet étaient-ils sensibles à la qualité de cette relation ? Sur quels critères basaient-ils leurs appréciations ?
- Autres acteurs importants (Préfet, parlementaires, opposition, épouse...) le cas échéant

4. Quand la confiance est en tension

- A quelle(s) occasion(s) avez-vous senti la confiance vaciller ?
- Avez-vous connu des situations de tension voire de crise ? Pouvez-vous les décrire ?
- Quels ont été les signaux pour apprécier cette inflexion de confiance ?
- Comment avez-vous procédé pour y remédier ? Quelle méthode ?
- Avez-vous bénéficié d'appui (ou au contraire avez-vous fait face à des détracteurs) ?

Question finale : quelles sont les évocations immédiates lorsque je prononce le mot « confiance » ?

Guide d'entretien type – Collaborateur Direct (Directeur de Cabinet ou DGA RH)

Commune, EPCI ou Collectivité :

Questions introductives :

- Parcours et contexte professionnel
- Parlez-moi de votre parcours professionnel :
- Combien de relations Maire/Président + DGS avez-vous eu l'occasion d'observer de près ?

Questions thématiques

1. D'après vous, comment s'est constituée la création d'une relation de confiance entre le DGS et le Maire ou Président

- Est-ce que cela a été immédiat ?
- Comment s'est-elle construite et renforcée ?
- Quelle stratégie ont-ils mis en place pour instaurer cette ambiance de collaboration ?

2. Mesure de la confiance

- Quelle était votre appréciation de la relation entre le DGS et le Maire/Président ?
- En faisai(en)t-ils état ?
- Quels types de retour attendiez-vous ? (Formels/Informels)
- Est-ce que la situation pourrait être différente selon vous ?

3. Impact de la confiance sur la performance de l'organisation

- Quels sont les points positifs et négatifs de la collaboration étroite entre votre DGS et le Maire ou Président ?
- Vos collaborateurs étaient-ils sensibles à la qualité de cette relation ? Sur quels critères basaient-ils leurs appréciations ?
- Les autres élus étaient-ils sensibles à la qualité de cette relation ? Sur quels critères basaient-ils leurs appréciations ?
- Les membres du cabinet ou de la Direction Générale étaient-ils sensibles à la qualité de cette relation ? Sur quels critères basaient-ils leurs appréciations ?
- Autres acteurs importants le cas échéant (les citer) ?

4. Quand la confiance est en tension, les moments difficiles...

- A quelle(s) occasion(s) avez-vous senti la confiance vaciller entre le DGS et le Maire ou le Président ?
- Y avait-il des faits objectifs (situation, dossiers particuliers, style de management, personnalité) qui pouvaient expliquer ces tensions ?
- Avez-vous connu des situations de crise ? Pouvez-vous les décrire ?
- Quels ont été les signaux pour apprécier cette inflexion de confiance ?
- Comment ont-ils procédé pour y remédier ? Quelle méthode ?
- Avez-vous eu à gérer des décharges d'emploi fonctionnel de DGS ?

Quelles sont les évocations immédiates lorsque je prononce le mot « confiance » ?

Guide d'entretien type – Consultant-Associé de Cabinet de Recrutement

Questions introductives

- Parcours et contexte professionnel
- Choix du secteur des collectivités locales
- Parlez-moi de votre travail, de vos missions, de vos rôles en tant que Conseil en Recrutement de Directeurs Généraux auprès de Maires, Présidents d'EPCI ou de Collectivités Locales

Questions thématiques

1. D'après vous, comment s'est constituée la création d'une relation de confiance entre le DGS et le Maire ou Président

- Est-ce que cela a été immédiat (i.e. lors des premières minutes de l'entretien) ?
- Comment s'est-elle construite et renforcée ?
- Quelle stratégie ont-ils mis en place pour instaurer cette ambiance de collaboration ?

2. Pouvez-vous décrire la phase de recrutement entre le candidat et l'élu

- Quelle est votre moyen d'appréciation de l'évolution de la relation entre le DGS et le Maire/Président tout au long du processus du recrutement ?
- En font-ils état auprès de vous ?
- Quels types de retour/feedback attendent-ils ? (Formels/Informels)

3. Impact de la confiance sur la performance de l'organisation

- Quels sont d'une manière générale les points positifs et négatifs de la collaboration étroite entre le DGS et le Maire ou Président ? Avez-vous des retours d'autres acteurs de la collectivité

4. Quand la confiance est en tension ?

- Quand êtes-vous alertés de tensions, de difficultés dans la relation entre le DGS et le Maire ou le Président ?
- Qui vous alerte ?
- Y avait-il des faits objectifs (situation, dossiers particuliers, style de management, personnalité) qui peuvent expliquer ces tensions ?
- Quels ont été les signaux pour apprécier cette inflexion de confiance ?
- Comment ont-ils procédé pour y remédier ? Quelle méthode ?

Question finale : Quelles sont les évocations immédiates lorsque je prononce le mot « confiance » ?

4.4.3.3 Recueil des données

Tous les entretiens ont été enregistrés à l'aide d'un dictaphone, en plus des notes manuscrites prises systématiquement.

Nous avons procédé ensuite personnellement à la retranscription intégrale de ces entretiens. Chaque entretien durant environ une heure et demie, la dimension de la retranscription est de l'ordre de 15 pages en format Word.

Pour des raisons de confidentialité, nous ne mentionnerons ni les noms de nos interlocuteurs, ni le nom des collectivités évoquées. Pour autant, nous tenons à la disposition du jury l'ensemble de ces supports.

5 ANALYSES ET INTERPRETATION DES RESULTATS

5.1 Le déroulement du terrain

5.1.1 Contexte

5.1.1.1 *La crise Covid19*

La crise liée à la pandémie de la Covid 19 n'a pas perturbé la mise en œuvre du terrain puisque les prises de rendez-vous se sont faites du 9 au 17 janvier 2020 et que les rencontres avec les interlocuteurs se sont déroulées du 21 janvier 2020 au 9 mars 2020 (principalement du 21 janvier 2020 au 14 février 2020).

Le terrain n'a donc pas été affecté par la crise générée par la pandémie de la Covid19 puisque les rendez-vous ont eu lieu bien avant les décisions de confinement (la mise en place du confinement général a été fixé en date du 17 mars) et de ses conséquences, en particulier en ce qui concerne le déroulement chamboulé du scrutin municipal, puis de report du deuxième tour des élections pour les 5.000 communes environ concernées, puis de l'installation des nouveaux conseils municipaux et l'élection des maires par les conseils municipaux et consécutivement les mêmes opérations pour les intercommunalités (EPCI).

5.1.1.2 *Le contexte des élections municipales (initialement planifiées les 15 et 22 mars 2020)*

Le contexte des élections municipales imminentes a facilité la planification des rencontres avec les DGS, les Observateurs et les Consultants en Recrutement, ainsi que la disponibilité physique de ces interlocuteurs. Les mois qui précèdent les élections étant a priori plus « calmes » sur le plan administratif, les interlocuteurs étaient donc moins sollicités. En revanche, leurs esprits étaient bien sûr préoccupés par l'issue des élections, qui pouvaient affecter leur renouvellement de contrat ou de « détachement sur leur emploi fonctionnel ». Très clairement plusieurs d'entre eux s'en sont ouvert, ce qui a permis

d'aborder directement les thèmes de la décharge de fonction, de l'évolution de la confiance, du « *spoils system* ». Il est fort probable que la planification du terrain à mi-mandat aurait pu impacter l'importance des thématiques et leur présence à l'esprit.

Les dirigeants des conseils départementaux et régionaux étaient, dans une moindre mesure, concernés par les élections municipales. Toutefois, le calendrier électoral plaçant les renouvellements des conseils régionaux et départementaux en mars/avril 2020, ce qui fait que les thèmes de la décharge de fonction, de l'évolution de la confiance, du « *spoils system* » ont été également largement abordés. Cela s'explique aussi dans les parcours professionnels (ou politiques) des dirigeants rencontrés qui ont quasiment tous travaillés et effectués des mobilités dans des collectivités différentes (départements, régions, villes, EPCI), ce qui les rend très ouverts sur les thèmes évoqués.

Pour les élus, le contexte électoral a réduit fortement leur disponibilité et donc réduit le nombre de rencontres possibles. Toutefois les élus qui ont accepté d'être rencontrés, compte tenu de leurs parcours politiques, des mandats « cumulés ou exercés ont apporté un éclairage précieux, et nous ont consacré un temps conséquent (près d'une heure et demie d'entretien en moyenne).

5.2 Éléments quantitatifs remontant du terrain

Le taux de réponses aux sollicitations d'entretien a été de 100%, même supérieur dans la mesure où certaines personnes interviewées se sont proposées après l'entretien de m'orienter vers d'autres interlocuteurs qui ont accepté d'être rencontrés. Ce qui témoigne d'un véritable intérêt pour le sujet de la recherche, ainsi que de la méthodologie poursuivie.

En ce qui concerne les élus rencontrés, on remarquera que leur expérience politique solide en tant qu' élu (quels que soient les mandats exercés) de près de 30 ans à différents titres (sans compter ici les années en tant que militant politique ou syndical). En tant que Chef de l'Exécutif, ils disposent en moyenne d'une expérience de 15 ans.

Le tableau ci-dessous présente les profils des différents maires. Il convient de souligner l'effet démultiplicateur de ces rencontres pour notre recherche dans la mesure où ces dirigeants politiques ont pu côtoyer de nombreux DGS³² (71), leur donnant ainsi matière à comparaison, ce qui a facilité la réflexion sur la confiance dans la relation qu'ils pouvaient avoir établie avec eux.

Code Nom	Métiers	Politique	Tranche d'âge	Formation	Nb années Exp Mandat Maire ou Président ou Equiv.	Nb années Exp. Pol.	Nb DGS (Mairie ou Département)	Nb DGS EPCI	Nb Dir Cab	temps entretien
E1	Professeur de LV	P	70+	Maitrise lettres	6	35	7	7	8	90
E2	Avocat	P	80+	DEA Droit	13	40	4	3	6	110
E3	Avocat	P	50+	DEA Droit des Affaires	15	20	2	3	1	65
E4	Dir Cab/ Fonctionnaire	P	60+	DEA Droit Public	30	35	1	1	1	70
E5	Industrie	P	60+	BTS	12	18	2	1		60
E6	Expert-comptable	P	50+	Expert comptable	14	25	3	3	1	125
E7	Cadre agroalimentaire	P	70+	BTS	18	25	2	2	1	60
E8	Politique	P	80+	IEP, Droit	18	35	3	2	1	90
E9	Universitaire	P	50+	Doctorat Droit Public	6	15	2	2	2	125
					15	28	26	24	21	88
					Moyenne	Moyenne				Moyenne

Figure 66 : Expérience des élus rencontrés et éléments de profils (métier et formation)

Remarques concernant les DGS rencontrés

Pour les 21 DGS, d'un âge moyen de 55 ans, ils avaient à plus de quatre reprises (4,3) exercé les fonctions de DGS et que leur expérience moyenne comme DGS était de 13 années. Ce qui fait de ce groupe, un groupe expérimenté, disposant également pour plus de la moitié d'une expérience de DGA et pour 40% d'une expérience de cabinet. Ils ont servi des maires, des présidents de région et de département, des présidents d'EPCI voire des Présidents d'autres établissements publics. On notera également que 16 d'entre eux sont membres de la fonction publique (et donc par conséquent en situation de « détachement sur un emploi fonctionnel »), tandis que les 5 autres sont « contractuels », ces derniers ayant un parcours complet en collectivité mais ayant fait le choix délibéré de ne pas passer les concours.

Pour comprendre la densité de ces dirigeants, il faut ajouter à leur expérience une formation initiale de très haut niveau (en particulier dans des écoles d'ingénieur de premier plan ou dans des institutions d'études politiques ou de management public), formations souvent complétées par des formations continues qualifiantes, ainsi que l'appartenance (active) à des réseaux professionnels actifs et puissants (Syndicat des DGS, Administrateur, Corps,

³² Les DGS « mutualisés » Ville centre et EPCI ont été comptabilisés deux fois dans la mesure où ils évoluent dans des contextes politiques, institutionnels différents.

Associations Professionnelles). Tout ceci concoure au renforcement des profils des directeurs généraux des services et en font des interlocuteurs de poids vis-à-vis des élus, ainsi que des administrations qu'ils pilotent.

Le tableau ci-dessous détaille les parcours pour chacun des dirigeants rencontrés. On notera que les entretiens avec les DGS ont duré près d'une heure et demie, comme pour les élus, alors qu'initialement ils indiquaient pouvoir nous consacrer au maximum une heure.

Code Nom	Age	Grade	Titulaire (vs contractuel)	Formation	total exp DGS	tot exp DGS (durée)	Nb de Maires	Nb Présidents EPCI	Nb Pdt Région	Nb Pdt Département	autres (CCI, Université, OPHLM, SIVOM)	expérience antérieure comme DGA	expérience antérieure comme Dir Cab	durée entretien
D1	60	Administrateur Hors Classe	1	C	5	25	3	1			1	1		120
D2	60	Ingénieur Classe Exceptionnelle	1	A	3	25		1			2	0		75
D3	55	Ingénieur Classe Exceptionnelle	1	A	4	15	1	2			1	0		90
D4	44	Ingénieur Classe Exceptionnelle	1	A	2	10	1	1					1	120
D5	50		C	D	1	2	1					1		120
D6	47	Ingénieur Classe Exceptionnelle	1	A	1	2		1				1		75
D7	65	Administrateur Hors Classe	1	C	4	25	3	1				2	2	90
D8	54	Administrateur Hors Classe	1	B	6	18	4	1		1		2	2	75
D9	54	Administrateur Hors Classe	C	E	3	10	2		1				2	75
D10	64	Administrateur Hors Classe	C	C	6	20	2		1	2	1	2	2	90
D11	47	Attachée Hors Classe	1	D	2	5	2							90
D12	63	Ingénieur Classe Exceptionnelle	1	A	5	14	3	1	1			4		90
D13	55	Administrateur Hors Classe	1	B	1	6	1					1		75
D14	70	Administrateur Hors Classe	1	B	7	25	6			1		2		120
D15	45	Administrateur	C	D	3	7	1	1		1			4	120
D16	48	Administrateur	C	D	12	8	5	5			2		3	70
D17	70	Administrateur Hors Classe	1	B	5	7	3	1			1	2		120
D18	37	Ingénieur Classe Exceptionnelle	1	A	3	4	1	1		1		1	1	90
D19	55	Administrateur Hors Classe	1	B	5	17	2	1	1	1		3	3	60
D20	58	Administrateur Hors Classe	1	C	9	25	4	3		2		1		90
D21	45	Administrateur Hors Classe	1	C	4	6				2	2	4		90
55			16		91	276	45	21	4	11	10			93
moyenne âge					4,3	13						26	20	en minute)
		Formation												
		A	X / Ponts / Centrale		6									
		B	IEP / ENA / INET		5									
		C	IEP / Grande Ecole		5									
		D	M2 Droit (ex DEA)		4									
		E	Autres		1									

Figure 67: Expérience des DGS rencontrés et éléments de profil (âge, grade, réseau professionnel)

Expérience des observateurs rencontrés et éléments de profils (âge, grade, réseau professionnel)

Pour les 10 observateurs rencontrés, d'un âge moyen de 58 ans, eux aussi de formation supérieure (Bac+5 en Droit et Management Public principalement), ils sont tous membres de la fonction publique (et donc en détachement sur un emploi fonctionnel, comme les directeurs généraux des services) à l'exception des directeurs de cabinet du fait de leur statut de collaborateur de cabinet. Ils bénéficient d'une expérience longue en collectivités

(de plus de 28 ans en moyenne), font tous partie de réseaux professionnels et ont pu observer de nombreux DGS. Le nombre de 240 est important du fait du passage de certains d'entre eux dans des centres de gestion³³ de la fonction publique territoriale, qui sont des terrains précieux d'observation des collectivités et de leurs comportements en matière de ressources humaines.

Là encore, avec cette catégorie de dirigeants rencontrés, l'entretien « moyen » aura été de 90 minutes. Le tableau ci-dessous rassemble les éléments observés.

Code Nom	Fonction	Grade	Age	Titulaire	Année exp FP	nb DGS observés	nb Maire/Président observés	Réseau professionnel	durée entretien
O1	DGA RH	Administrateur HC	70	1	25	4	4	1	102
O2	DGA RH	Administrateur HC	45	1	20	5	7	1	65
O3	DGA RH	Administrateur HC	67	1	35	6	4	1	mail*
O4	DGA, DG CG	Administrateur HC	67	1	35	70	4	1	110
O5	Dir Cab	Collaborateur Cab	54	coll cab	22	3	2	1	62
O6	Dir Cab	Collaborateur Cab	54	coll cab	30	4	3	1	115
O7	DGA	Attaché HC	51	1	22	3	2	1	80
O8	DG CG	Administrateur HC	60	1	35	70	4	1	110
O9	DG CG	Administrateur HC	60	1	35	70	4	1	120
O10	DGA RH	Administrateur HC	52	1	25	5	5	1	45
		âge moyen	58		28,4	240	39		90

NB : les DG et DGA Centre de Gestion ont un référentiel d'observation plus large * pour des raisons de santé, réponse à mes questions par mail.

Figure 68 : Expérience des observateurs rencontrés et éléments de profils (âge, grade, réseau professionnel)

5.3 Éléments qualitatifs remontant du terrain

Les rencontres ont été planifiées avec beaucoup de fluidité. Sauf trois exceptions (pour raison de santé), les rendez-vous ont été respectés avec ponctualité. Le temps consacré au rendez-vous a été d'une demi-heure supérieure au temps initial prévu. Cela a permis des développements et des approfondissements des témoignages et des analyses.

Il est ici nécessaire de rappeler que pour nos interlocuteurs ces entretiens auront été une expérience d'interaction particulière : un échange sur un sujet prédéfini et imposé (par nous-mêmes) pendant une période de temps limité. S'ils nous connaissaient comme ancien responsable, collègue ou collaborateur pour une bonne partie d'entre eux, il n'était pas acquis qu'ils nous reconnaîtraient dans une posture de chercheur, indépendant. De même, ils auraient pu avoir accepté par simple politesse. La facilité de prise de rendez-vous, la disponibilité et le sérieux avec lequel nos interlocuteurs se sont livrés, tout comme leur implication dans le processus d'entretien, témoignent de leur intérêt pour le sujet de

³³ Les centres de gestion de la FPT sont des établissements publics locaux à caractère administratif. Ils sont les partenaires des collectivités locales pour la gestion des carrières de leurs fonctionnaires.

la recherche et d'y contribuer avec la réassurance (voire la caution) de participer à cette recherche dans un cadre d'un programme doctoral au sein de l'Université Paris-Dauphine.

Pour sécuriser nos interlocuteurs, tout comme la « caution de recherche universitaire », la garantie de l'anonymat a été déterminante : il fallait créer les conditions de la confiance... et un cadre sûr pour une expression libre.

Au-delà de la disponibilité et du temps consacré, nous avons conscience que ces rencontres comportaient des images réciproques à propos des statuts ou des rôles. Il s'agissait donc d'être vigilant sur les émotions, des sentiments, des jeux de pouvoir, d'influence, de séduction, mis en scène lors des entretiens, de manière à bien saisir les messages et les éléments d'analyse apportés par les interviewés. L'entretien étant par nature influencé par tout type de perception, de l'interviewé comme de l'interviewer, il a fallu développer un certain niveau de vigilance pour éviter les phénomènes de projection voire d'identification à l'interlocuteur, les risques d'interprétation, afin de permettre une compréhension claire du phénomène de confiance dans la relation.

Pour parler clair, au moins dans la première partie de l'interview, certains interlocuteurs ont pu vouloir produire consciemment ou inconsciemment une image, une représentation avantageuse ou simplement de faire bonne figure. Cela d'autant plus que nos interlocuteurs sont des dirigeants habitués à la prise de parole, aux effets de rhétorique (un des maires présidents dans le cadre de ses activités professionnelles d'avocat ayant même été formateur de jeunes avocats à cet exercice de la prise de parole). Ils sont également habitués à être interviewés dont maîtrise leurs « éléments de langages » et savent demander de passer en « off » lorsqu'ils sentent qu'ils se confient trop.

Nous avons prêté une attention particulière (pendant l'entretien et la retranscription des entretiens) à la tonalité, aux silences, au débit, à l'utilisation de jurons, de métaphores ou de plaisanteries, pendant leur témoignage. De même pendant l'entretien, avons-nous aussi observé attentivement le comportement non verbal (changements de positions sur la chaise, mouvements du corps, regards, grimaces etc.) et son éventuelle congruence avec les propos tenus. Ces éléments étaient d'autant plus précieux lorsqu'ils

accompagnaient le récit d'une scène marquante visiblement revécue « en direct » pour saisir le contenu émotionnel, souvent implicite des ressentis.

Si nous avons pu percevoir qu'ils omettaient de relater des éléments difficiles, de faire digression et de transformer inconsciemment la réalité, pour ne pas traiter un point impliquant, une attention particulière a été de recadrer ou de réorienter « en douceur ». Dans le même état d'esprit, si nous avons constaté que nos interlocuteurs avaient des difficultés à se remémorer des situations, nous avons pu intervenir en relançant pour les aider à retrouver la mémoire, préciser les éléments en ligne avec notre recherche et conforter ainsi leurs témoignages.

Enfin, pour conclure sur l'aspect qualitatif de notre terrain, plusieurs interlocuteurs ont eu des termes de conclusions surprenantes de sincérité montrant que le sujet peut être vraiment au cœur de leur préoccupation de dirigeant : « *J'ai l'impression d'avoir vécu une séance de psychanalyse* » (D5), « *Merci mon bon père de m'avoir confessé* » (E2) « *Je dirais mon histoire, je ne parle pas, je te rassure, ce ne sera pas de la psychanalyse* » (D5). « *C'est incroyable dans cet échange, il y a des émotions qui remontent. Si tu vois, je t'ai parlé de R., de M. et de F. Il y a des souvenirs et des émotions qui remontent... C'est parce qu'il y a des moments forts, qu'on vit. Vous avez dû en vivre aussi. Et ce n'est pas souvent que l'on en parle... Merci beaucoup* » (D12).

Notre position en tant que chercheur « observateur engagé ».

Ce qui est important également dans cette recherche, c'est l'ancrage empirique du chercheur. Notre expérience de près de 30 ans dans le secteur et à des fonctions de directions font que nos analyses ne sont pas que des spéculations.

Cela permet de relier un cadre théorique, mis en exergue par la revue de littérature, à des expériences concrètes vécues racontées par des acteurs réels et enregistrées et analysées par un acteur. Le seul risque c'est de s'assurer que, comme pour une thérapie psychanalytique, le transfert-contre transfert soit « maîtrisé ».

Nous sommes dans une situation inhabituelle car nous avons été en fonction dans l'ensemble des positions exercées par les interlocuteurs (à l'exception de chef de l'exécutif

territorial et de directeur de cabinet) que ce soit Directeur Général Adjoint en charge des Ressources Humaines, ou Consultant dans un cabinet de recrutement, et enfin Directeur Général des Services... Ce qui nous permet de comprendre les postures respectives de nos interlocuteurs.

Cette posture est typique pour un dirigeant réalisant un doctorat (un « Executive Doctorate » pour reprendre le titre anglais du programme doctoral suivi à l'université Paris-Dauphine). Elle en est caractéristique puisque les doctorants sont tous choisis pour cette raison et se trouvent confrontés aux mêmes enjeux épistémologiques quant à la position du chercheur par rapport à l'objet de sa recherche, de la méthode d'investigation qu'il va retenir, du terrain qu'il va étudier et analyser et de son attitude vis-à-vis des personnes qu'il ou elle va interviewer.

Ce positionnement est original : le chercheur est en effet

1. Soit extérieur à l'objet étudié, ce qui est souvent le cas en recherche et peut être un gage d'« objectivité », de distance par rapport à l'objet étudié,
2. Soit en observation participante, par exemple, comme en recherche action, avec une immersion du chercheur dans l'objet qu'il étudie (un processus, une dynamique de groupe, un projet...) avec l'avantage de tenir un poste d'observation à 360° mais qui comporte aussi un risque réel de subjectivité,
3. Soit à l'intérieur de l'objet étudié, être l'objet de sa propre recherche,
4. Pour cette recherche, nous nous trouvons dans une quatrième position en fait. En quoi cela a une conséquence sur notre objectivité, sur notre guide d'entretien, les questions que nous posons (et celles que nous ne posons pas), comment nous les posons, comment nous relançons la discussion...

C'est-à-dire d'être aussi l'objet de la recherche. Nous avons d'ailleurs pensé à nous questionner, comme nous l'avons fait de nos 46 interlocuteurs. Finalement, nous y avons renoncé, trouvant l'exercice trop artificiel.

En revanche, il est intéressant de constater que toutes les 46 personnes nous ont fait comprendre d'une manière ou d'une autre qu'ils avaient repéré notre position et notre rôle de chercheur engagé.

En particulier, on peut analyser leur utilisation de certaines injonctions comme une manière visant à nous faire remarquer que nous étions bien dans le camp des responsables observés par rapport à celui des observateurs. Ce dernier pouvant susciter une certaine distance, voire une certaine méfiance car emblématique d'un « camp » potentiellement critique.

Ces dirigeants sont tous rompus tant à l'exercice oratoire qu'à celui de l'interview : ils ont l'habitude en effet d'être interviewés, interrogés, audités et maîtrisent tous l'art oratoire, et la prudence qu'il faut avoir en divulguant des informations qui peuvent « sortir ». Parmi les expressions qui ressortent, nous avons retenu :

- « *Tu sais bien...* »,
- « Vous avez déjà vécu cela, n'est-ce pas ? »,
- « Vous vous souvenez de cet épisode, n'est-ce pas ? »
- « C'est une situation classique, qu'auriez-vous fait à ma place ? »
- « Je ne sais pas comment vous ressentez, vous cette attitude et ce comportement ? »
- « Pourtant le président ne cherchait pas un double, il cherchait un complémentaire » réflexion personnelle suivie de : « Mais ça tu le sais bien tu l'as déjà bien connu Etienne, n'est-ce pas ? »

Ces remarques pouvaient avoir plusieurs raisons ou objectifs :

- Pour nous attirer leur compréhension ou leur sympathie ?
- Pour nous éviter d'aller trop loin dans l'exploration, puisque nous « savions » déjà ?
- Pour, implicitement, nous demander conseil auprès de nous... nous devenions ainsi confident, voire « conseil »,
- Pour nous dire que nous étions là aussi pour les aider à accoucher, comme dans une démarche maïeutique socratique ?

- Pour nous indiquer que nous faisons partie de leur camp et les « excuser » de dévoiler certaines informations ?

Autre élément intéressant aussi, car il s'est répété à quelques reprises, a été la remarque d'emblée, pleine d'humour « *vous me demandez en fait de faire votre thèse à votre place !* », qui peut être interprété comme « *je me place du côté des observateurs* » (i.e. je suis des vôtres) ou comme « *je sais que c'est ce que je vais dire qui va faire la valeur de votre papier ou de votre recherche* ». Typiquement une remarque que se font les dirigeants lorsqu'ils voient leurs propos être réappropriés effrontément par les auditeurs, les consultants et journalistes...

Un autre niveau d'analyse du discours et de compréhension du rapport de nos interlocuteurs à la confiance dans la relation : loin de nous formaliser de ces remarques « anodines » et de nous y arrêter, nous nous sommes au contraire appuyé sur cette perception, pour essayer d'approfondir l'analyse des situations évoquées et de voir en quoi elles pouvaient alimenter la recherche, et aussi pour mieux comprendre leur manière d'instaurer un climat de confiance avec nous, représentant « l'autre » en général : quelles caractéristiques étaient importantes à leurs yeux pour qu'ils nous fassent confiance et nous accordent leur temps, nous transmettent (nous confient) des informations sensibles (« *alors ça c'est off...* », consigne que nous avons d'ailleurs scrupuleusement respectée).

Il y a donc sûrement des biais positifs et des biais négatifs.

De notre côté, nous avons forcément ressenti un niveau émotionnel d'empathie vis-à-vis de certains acteurs que nous avons côtoyés professionnellement. En même temps, s'ils se sont livrés facilement, c'est parce qu'ils étaient certains, au-delà de la confidentialité et de l'anonymisation les protégeant, d'avoir affaire à quelqu'un à même de bien comprendre ce qu'ils sont, ce qu'ils ont vécu.

Et pourtant un exercice nouveau pour eux sur le fond

Ils n'avaient jamais raconté cette dimension de la relation à l'autre. Le sujet est donc nouveau pour eux, ce qui suscite de temps à autre dans les entretiens, des moments

d'hésitation ou de silence. En particulier, l'exercice final de définition de la confiance, loin d'être un recentrage sur le sujet de la recherche ou une sorte de conclusion « à deux » après une heure et demie d'entretien, d'exploration des situations de relations vécues, est parfois un moment de ré-exploration du sujet. Est-on sûr d'avoir dit ce que l'on avait à dire ? Avec les mots justes ? Ne risque-t-on pas de se contredire ?

La remémoration de certaines situations fait émerger une forte charge émotionnelle, ou laisse transparaître une nervosité que le chercheur a pu observer.

Ainsi ces émotions ou ressentis « non verbalisés » sont exprimés au-delà du comportement verbal et auront été de notre part des indices, parfois subliminaux, nous incitant à relancer, à demander des explicitations ou des précisions ou simplement pour vérifier que nous avons bien compris ce que notre interlocuteur voulait dire. Une voix qui s'étrangle pour rappeler un souvenir douloureux ou difficile. Une colère mimée. Un large sourire. Un froncement de sourcil. Un silence prolongé.

Nous nous permettons de souligner l'émergence de ces comportements non verbaux notamment dans les phases plus « sensibles » de nos échanges, en particulier lorsqu'il s'agit d'explorer, de définir en quoi le « courant passe », la « confiance est intimement ressentie ».

Sans que cela soit l'objet de notre recherche, ni que nous avons intégré ces méthodes dans notre méthodologie, notre approche du terrain ni notre analyse des entretiens, il nous paraît important de souligner que nous avons pu observer ainsi « *in situ* » et « *in vivo* » ainsi ce que les chercheurs en psychologie étudient de manière de plus en plus intensive, la communication non verbale. C'est-à-dire la congruence entre le discours et les mouvements du corps qui pourraient enrichir le contenu de la communication verbal par un discours non verbal. Comme par exemple, l'observation d'association à tel propos, affirmation ou narration, relevant du « rationnel », un contenu émotionnel (que l'on parle d'émotion « primaires » comme la joie, la colère, le dégoût, la crainte ou la peur, la tristesse ou d'émotion « secondaires » comme la fierté, l'orgueil, la sympathie, la compassion, l'affection, ou l'amour).

5.4 L'analyse et l'interprétation des résultats

Afin d'analyser les transcriptions des 46 entretiens semi-directifs réalisés, nous avons établi une grille de lecture selon les thématiques établies à partir de la revue de littérature suivant les approches disciplinaires retenues pour étudier la confiance dans la relation entre le directeur général des services et le chef de l'exécutif territorial.

5.4.1 Classification thématique des transcriptions des entretiens

Le tableau ci-dessous reprend la classification des transcriptions des interviews qui a été opérée selon les thématiques identifiées dans la revue de littérature. Cela nous a permis de faire remonter les contributions des responsables interviewés et d'extraire des verbatim -c'est-à-dire des expressions ou affirmations des dirigeants rencontrés- qui illustrent le mieux les affirmations « redondantes » à caractère explicatif des situations vécues, de manière à illustrer avec pertinence les phénomènes expliquant la confiance dans la relation.

Croisements thématiques et disciplines								
Thématiques \ Disciplines	CODE	Philosophie	Économie et théorie des jeux	Psychologie & psychologie sociale	Sociologie	Théorie des organisations	Sciences de gestion, management	Contexte des collectivités territoriales
Construction et dynamique de la confiance, cycle de vie	CdV	X		X	X		X	
Asymétrie, rapport de forces, Pouvoir, réciprocité de la confiance	PwR	X				X	X	
Fiabilité et réputation, Caractéristiques du <i>trustor</i> et du <i>trustee</i>	RpT	X					X	
Profil et psychologie des acteurs Les projections dans la relation	PsY		X	X				
Enchâssement des réseaux de confiance	EnC		X				X	X
Notion de Contrat invisible Confiance et contrat psychologique	CnT		X	X				
Clarté des rôles	RoL			X	X	X		X
Clarification des missions	CleaT					X		X
New Public Management	NpM					X	X	X
Spoils system	SpS			X				X

Figure 69 : Classification : croisements des thématiques et des disciplines

5.4.2 Comptabilisation des occurrences par thématique

De même, nous avons également établi une comptabilisation de la fréquence des thèmes abordés lors des entretiens. Cette comptabilisation est pertinente à plusieurs titres :

- elle permet de vérifier si les questionnements issus de la revue de littérature sont effectivement ceux des dirigeants rencontrés. Ce qui permet de pondérer la pertinence des thèmes et des conclusions que nous allons formuler,

- ce travail a permis également d'opérer des regroupements thématiques et de mettre entre parenthèses aussi des thèmes ressortis de la revue de littérature mais qui n'entraient pas du tout dans le champ de réflexion de nos interlocuteurs pour expliquer leurs comportements et ressentis.

Ce qui ressort du tableau général des thématiques (tableau ci-dessous), c'est la prévalence des thèmes :

- la construction et dynamique de la confiance / cycle de vie : 177 occurrences,
- la clarté des rôles : avec 134 occurrences (nous lui avons adjoint les éléments exprimés sur la clarification des missions soit 21 occurrences) pour un total général de 155 occurrences,
- les profils psychologiques des acteurs et des « projections » dans la relation avec 84 occurrences,
- les rapports de forces, les notions de pouvoir et de réciprocité dans la relation, par nature asymétrique avec 77 occurrences,
- la notion de « contrat invisible » et de contrat psychologique avec 70 occurrences,
- l'enjeu du renouvellement des équipes de direction lors du renouvellement des équipes politiques (le système des dépouilles ou *Spoils System*) avec 54 occurrences,
- l'enchâssement des réseaux de confiance avec 53 occurrences,
- la thématique du *New Public Management* (thématique élargie pour notre recherche aux enjeux du développement de la technicité des fonctions de Maire/Président et de directeur général des services) avec 46 occurrences.

Il faut souligner que ces deux dernières thématiques donnent d'un point de vue « comptable » l'impression d'être moins présentes à l'esprit de nos interlocuteurs.

Ce n'est en fait pas le cas, dans la mesure où nos interlocuteurs ont pu se livrer assez longuement et livrer des témoignages et points de vue éclairants sur ces sujets, certes particulièrement d'actualité, puisque le terrain s'est déroulé dans une période de trois mois précédant les élections municipales de mars 2020.

Fréquence Thématiques Principales (toutes catégories de dirigeants interviewés)										
Code Nom	Construction et dynamique de la confiance, cycle de vie	Asymétrie, rapport de forces, Pouvoir, réciprocité de la confiance	Fiabilité et réputation, Caractéristiques du trustor et du trustee	Profil et psychologie des acteurs; Les projections dans la relation	Enchâssement des réseaux de confiance	Notion de Contrat invisible ; Confiance et contrat psychologique	Clarté des rôles	Clarification des missions	New Public Management	Spoils system
Total Général	177	77	3	84	53	70	134	21	46	54

Figure 70 : Fréquence des thématiques principales (toutes catégories de dirigeants interviewés)

L'analyse des occurrences fait également apparaître des disparités selon l'angle d'observation de la relation CET-DGS.

Ainsi, pour les CET, comme l'indique le tableau ci-dessous, les témoignages se sont principalement concentrés sur les thématiques de

- la clarté des rôles : avec 29 occurrences,
- la construction et dynamique de la confiance / cycle de vie : 26 occurrences,
- la thématique du New Public Management (élargie aux enjeux du développement de la technicité des fonctions de Maire/Président et de directeur général des services) avec 17 occurrences,
- la notion de « contrat invisible » et de contrat psychologique avec 15 occurrences,
- l'enchâssement des réseaux de confiance avec 10 occurrences.

On notera que les élus sont peu diserts sur les thèmes de :

- les profils psychologiques des acteurs et des « projections » dans la relation avec 8 occurrences (contre 58 pour les DGS),

-l'enjeu du renouvellement des équipes de direction lors du renouvellement des équipes politiques (le système des dépouilles ou *Spoils System*) avec 6 occurrences (contre 31 pour les DGS),

-les rapports de forces, les notions de pouvoir et de réciprocité dans la relation, par nature asymétrique avec 2 occurrences seulement (contre 46 pour les DGS).

Fréquence Thématiques Principales Maires et Présidents										
Code Nom	Construction et dynamique de la confiance, cycle de vie	Asymétrie, rapport de forces, Pouvoir, réciprocité de la confiance	Fiabilité et réputation, Caractéristiques du trustor et du trustee	Profil et psychologie des acteurs; Les projections dans la relation	Enchâssement des réseaux de confiance	Notion de Contrat invisible ; Confiance et contrat psychologique	Clarté des rôles	Clarification des missions	New Public Management	Spoils system
E1	3			1	3	1	5		2	
E2	3			4	1		6		2	1
E3	7					2	6		2	2
E4	1				2	2	2		2	
E5	2					2			2	
E6	3			1	2		2			
E7	3					3	4			
E8	4					3			3	3
E9		2		2	2	2	4		4	
Total	26	2	0	8	10	15	29	0	17	6

Figure 71: Fréquences des thématiques principales (pour les CET)

Pour les Directeurs Généraux des Services, les thématiques principales sont (voir tableau) :

-la construction et dynamique de la confiance / cycle de vie : 96 occurrences,

-la clarté des rôles : avec 63 occurrences (nous lui avons adjoint les éléments exprimés sur la clarification des missions soit 21 occurrences) pour un total général de 84 occurrences,

-les profils psychologiques des acteurs et des « projections » dans la relation avec 58 occurrences,

-les rapports de forces, les notions de pouvoir et de réciprocité dans la relation, par nature asymétrique avec 46 occurrences,

-l'enjeu du renouvellement des équipes de direction lors du renouvellement des équipes politiques (le système des dépouilles ou *Spoils System*) avec 31 occurrences,

-l'enchâssement des réseaux de confiance avec 28 occurrences,

-la thématique du *New Public Management* (élargie aux enjeux du développement de la technicité des fonctions) avec 18 occurrences,

-la notion de « contrat invisible » et de contrat psychologique avec 17 occurrences.

Fréquence Thématiques Principales - Directeurs Généraux des Services										
Code Nom	Construction et dynamique de la confiance, cycle de vie	Asymétrie, rapport de forces, Pouvoir, réciprocité de la confiance	Fiabilité et réputation, Caractéristiques du trustor et du trustee	Profil et psychologie des acteurs; Les projections dans la relation	Enchâssement des réseaux de confiance	Notion de Contrat invisible ; Confiance et contrat psychologique	Clarté des rôles	Clarification des missions	New Public Management	Spoils system
D1	7		1	3			6			3
D2	2	2		2	3		3			
D3	7	5					6	5		2
D4	9			1	1		6		3	
D5	4	3		1			2			
D6										
D7	3			9		1				4
D8	5	7	1	2	2		3		2	2
D9	8			5		1	5	7	4	4
D10	5	2		5	10	1	5	5	2	
D11	3			4		1		2		2
D12	7	4		2	6	3	3		1	1
D13	2	4		1		2	3			
D14	1	1					3			1
D15	3	2		8		4	3			
D16	8	1		7	1	3				
D17		2		3			3			3
D18	2			2	2		3		4	
D19	5	5		2	3		4	1		
D20	9	6	1				3	1	2	5
D21	6	2		1		1	2			4
Total	96	46	3	58	28	17	63	21	18	31

Figure 72 : Fréquence des thématiques principales pour les DGS

En ce qui concerne les Observateurs (voir tableau ci-dessous), les thématiques principales sont

-la clarté des rôles avec 32 occurrences,

-la construction et dynamique de la confiance / cycle de vie avec 30 occurrences,

-la notion de « contrat invisible » et de contrat psychologique avec 20 occurrences,

-l'enjeu du renouvellement des équipes de direction lors du renouvellement des équipes politiques (le système des dépouilles ou *Spoils System*) avec 17 occurrences,

-les rapports de forces, les notions de pouvoir et de réciprocité dans la relation, par nature asymétrique avec 16 occurrences.

Les autres thématiques concentrant moins leurs témoignages et observations :

-l'enchâssement des réseaux de confiance avec 10 occurrences,

-les profils psychologiques des acteurs et des « projections » dans la relation avec 5 occurrences,

-la thématique du *New Public Management* (élargie aux enjeux du développement de la technicité des fonctions de Maire/Président et de directeur général des services) avec 3 occurrences.

Fréquence Thématiques Principales Observateurs (DGA RH, DGA, Directeurs de Cabinet)										
Code Nom	Construction et dynamique de la confiance, cycle de vie	Asymétrie, rapport de forces, Pouvoir, réciprocité de la confiance	Fiabilité et réputation, Caractéristiques du trustor et du trustee	Profil et psychologie des acteurs; Les projections dans la relation	Enchâssement des réseaux de confiance	Notion de Contrat invisible ; Confiance et contrat psychologique	Clarté des rôles	Clarification des missions	New Public Management	Spoils system
O1	2			1		2	2		1	1
O2	2				1	4	3		2	
O3	6						2			
O4	4				2	2				1
O5	3	2		1	1	2	2			
O6	2	7		3		6	4			6
O7	1	3					5			
O8	3	3			3		2			2
O9	5	1			3	4	8			7
O10	2						4			
Total	30	16	0	5	10	20	32	0	3	17

Figure 73 : Fréquence des thématiques principales pour les Observateurs

Pour les Consultants en Recrutement,

- la construction et dynamique de la confiance / cycle de vie : 177 occurrences,
- la clarté des rôles : avec 134 occurrences (nous lui avons adjoint les éléments exprimés sur la clarification des missions soit 21 occurrences) pour un total général de 155 occurrences,
- les profils psychologiques des acteurs et des « projections » dans la relation avec 84 occurrences,
- les rapports de forces, les notions de pouvoir et de réciprocité dans la relation, par nature asymétrique avec 77 occurrences,
- la notion de « contrat invisible » et de contrat psychologique avec 70 occurrences,
- l'enjeu du renouvellement des équipes de direction lors du renouvellement des équipes politiques (le système des dépouilles ou *Spoils System*) avec 17 occurrences,
- l'enchâssement des réseaux de confiance avec 10 occurrences,
- la thématique du *New Public Management* (élargie aux enjeux du développement de la technicité des fonctions de Maire/Président et de directeur général des services) avec 3 occurrences.

Fréquence Thématiques Principales Consultants en Recrutement										
Code Nom	Construction et dynamique de la confiance, cycle de vie	Asymétrie, rapport de forces, Pouvoir, réciprocité de la confiance	Fiabilité et réputation, Caractéristiques du trustor et du trustee	Profil et psychologie des acteurs; Les projections dans la relation	Enchâssement des réseaux de confiance	Notion de Contrat invisible ; Confiance et contrat psychologique	Clarté des rôles	Clarification des missions	New Public Management	Spoils system
CdT 1	3	3		2	1	2			1	
CdT 2	7	1		6		7	3		2	
CdT 3	3	2			3	5			1	
CdT 4	6	2		1		2	2		2	
CdT 5	4	4		1		2	3		1	
CdT 6	2	1		3	1		2		1	
Total	25	13	0	13	5	18	10	0	8	0

Figure 74 : Fréquence des thématiques principales (pour les consultants en recrutement)

Pour conclure, les motifs de préoccupations diffèrent selon les interlocuteurs. Le tableau ci-dessous indique le ranking ou classement pour chaque type d'interlocuteur, en ne retenant que les 5 premières thématiques.

Ranking Général et Par Catégorie des Thématiques											
	Code Nom	Construction et dynamique de la confiance, cycle de vie	Asymétrie, rapport de forces, Pouvoir, réciprocité de la confiance	Fiabilité et réputation, Caractéristiques du trustor et du trustee	Profil et psychologie des acteurs; Les projections dans la relation	Enchâssement des réseaux de confiance	Notion de Contrat invisible ; Confiance et contrat psychologique	Clarté des rôles	Clarification des missions	New Public Management	Spoils system
	Total Général	177	77	3	84	53	70	134	21	46	54
	ranking général	1	4		3		5	2			
	Maire / Président	2				5	4	1		3	
	DGS	1	4		3			2			5
	Observateurs	2	5				3	1			4
	Conseil en recrutement	1	3		3		2	5			

Figure 75 : Classement (ranking) général et par catégorie des thématiques

Deux thématiques émergent clairement :

- celle de la construction et dynamique de la confiance / cycle de vie,
- celle de la clarté des rôles (et de la clarification des missions).

Viennent ensuite la notion de contrat (thème non abordé par les DGS) et l'asymétrie et le rapport de forces observés (thème quasiment ignoré par le Maire ou Président, probablement parce que dépositaire de la position « forte » dans la relation). La question de la fiabilité, des caractéristiques respectives des *trustor* et *trustee* n'apparaît pas, parce qu'elle est traitée en fait dans la thématique de la construction de la confiance.

Ce travail d'organisation des réponses et des transcriptions par thématiques au-delà d'une classification et d'une clarification, donnant des tendances même sans valeur « statistique », nous a permis de faire remonter des observations nouvelles dans le champ de la compréhension du phénomène de confiance dans la relation en général, comme dans le contexte spécifique des collectivités territoriales en France. La partie suivante fait remonter ces enjeux nouveaux du terrain.

5.5 La confiance : enjeux ressortant du terrain

Cette partie vise à remonter les enjeux et contributions sur les thèmes principaux de la manière la plus fidèle (en ne trahissant pas les propos) et la plus compréhensible possible. Nous avons sélectionné comme dans la partie précédente les parties des transcriptions intégrales que nous avons réalisées (pour la plupart dans les deux semaines qui ont suivi les entretiens, à partir d'un logiciel de reconnaissance vocale « Happy Scribe »). Nous avons relu les transcriptions de « Happy Scribe » en réécoutant les entretiens, ce travail nous a permis à ce stade de faire un premier niveau de tri et de classement et de faire ressortir les parties qui nous ont paru les plus pertinentes pour expliquer le phénomène de la confiance dans la relation que nous allons réutiliser ici.

Nous aborderons de manière analytique ces thématiques et les illustrerons à l'aide de verbatims des dirigeants rencontrés.

5.5.1 Construction et dynamique de la confiance, cycle de vie

La revue de littérature faisait remonter des questions de différents ordres sur la construction de la confiance. On pouvait en particulier s'interroger sur la quasi-linéarité du cycle de vie de la confiance. Est-ce que les scénarios de croissance de la confiance se déploient selon le schéma décrit par Curral et Epstein (2003) ?

Deux étapes de ce cycle de vie ont pu être décrites lors des entretiens : la phase initiale de la relation et la clôture de la relation.

Les témoignages des différents acteurs permettent une meilleure compréhension de la phase initiale de la construction de la confiance qui est jusqu'ici peu décrite et floue. Ils mettent en relief certains déterminants de la genèse de la confiance : les facteurs intuitifs, les premières impressions, les signaux, les conditions, les raisons et les déterminants. De même ils soulignent, à l'instar de la construction de la relation amoureuse, sans bien sûr la même intensité ni le même projet, les fluctuations de la confiance au gré d'un engagement progressif et d'un risque perçu par les parties en présence, et aussi l'atterrissage émotionnel et cognitif après une phase initiale où le partenaire est idéalisé

« tout nouveau tout beau » et où l'on se sent « pousser des ailes » « tout feu, tout flamme » et où l'on est prêt à faire ce plongeon dans l'inconnu, un « *leap of faith* » (Möllering, 2006) ?

Pour la clôture de la relation, plusieurs éléments remontant du terrain nous éclairent sur les déterminants d'un dérapage de la relation certes dyadique mais aussi sous forte pression d'un environnement immédiat avec des acteurs proches du CET et du DGS. Il y a certes des erreurs commises par l'un ou par l'autre des deux protagonistes qui peut provoquer chez l'autre une gradation de réaction allant de l'agacement au rejet définitif, avec une éventuelle aptitude à la résilience et d'aptitude au pardon en cas de trahison ou d'erreur, qui sont déjà étudiés dans la littérature (Lewicki & Bunker, 1996, voir schéma ci-dessous) et qui sont confirmés ici.

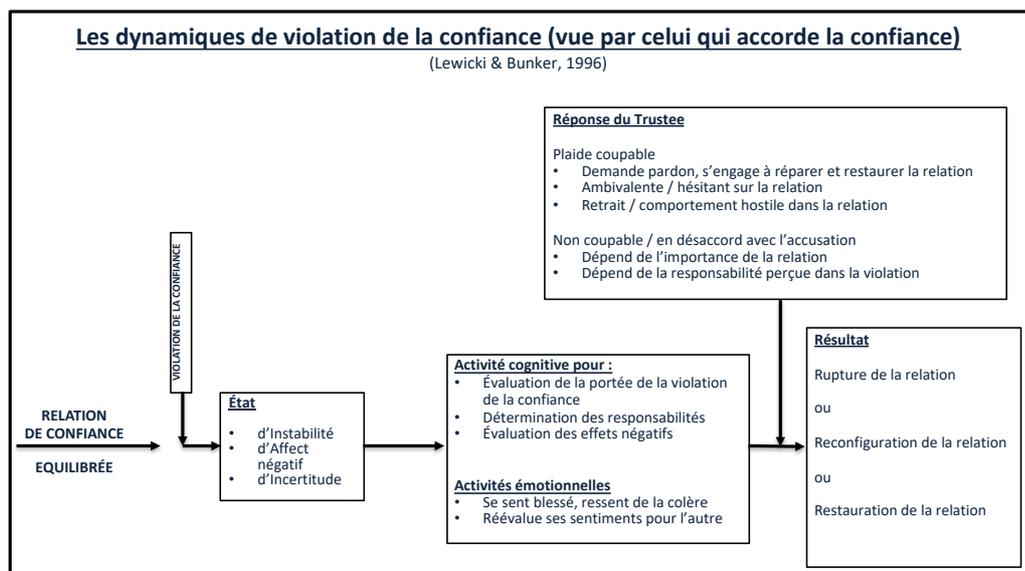


Figure 76 : Rappel : dynamiques de violation de la confiance (vue par celui qui l'accorde) (Lewicki & Bunker, 1996)

Paradoxalement, un autre point ressortant du terrain est que, à force de trop vouloir se montrer semblable (ce qui est une « faute » dans une relation asymétrique) ou trop explicite peut singulièrement perturber la confiance, voire la désenchanter et faire germer les graines de la méfiance. Nous verrons que c'est un risque couru par des collaborateurs trop proches. La dégradation de la confiance, peut se décider « inconsciemment » lorsque la confiance est arrivée à un pic presque fusionnel. De même, la confiance, conditionnée par les rôles peut plafonner, du fait de ces rôles à respecter. « *Trop de confiance tue la confiance* » se sont écrié deux de mes interlocuteurs ayant vécu ou observé ce phénomène : le risque d'aveuglement vis-à-vis de ce qui se passe à l'extérieur « de la

bulle », ce qui est une illustration du « *Groupthink* », ou une isolation néfaste peuvent opérer, générer des comportements inappropriés, susciter des jalousies dans un monde où les effets de cour sont fréquents et avoir des effets délétères sur l'organisation (Janis, 1971). Une fois la relation professionnelle terminée, une fois la pièce terminée, les acteurs en off peuvent retrouver un autre type de relation qui peut leur être bien utile professionnellement.

Enfin, l'évolution de la relation professionnelle sur le plan contractuel, caractéristique dans les collectivités territoriales en France, telle que vécue et expérimentée par nos interlocuteurs montre un changement profond dans la nature de la relation professionnelle et dans la relation avec le chef de l'exécutif territorial : celle-ci est plus courte, plus intense, plus dense, plus complexe sur le plan technique et politique, et comprenant des risques réels pour chacun des protagonistes qui cherchent à cadrer la relation : dans le temps, dans le champ des responsabilités exercées et projets menés. Les discussions, évoquées plus haut dans le chapitre de revue de littérature sur les collectivités territoriales, entre l'Association des Maires de France et le Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales dans le courant du premier semestre 2019 à l'occasion de la préparation de la loi du 6 août 2019 sur la transformation de la fonction publique, en sont un exemple frappant puisque les DGS demandaient à voir leurs missions précisées par les textes, option qui n'a pas été retenue alors.

Le dilemme est entier puisque demander trop d'informations factuelles, d'actes explicites, de preuves de confiance pourrait en soi être une première marque de défiance. C'est le risque de la contractualisation trop précise qui limite l'espace de liberté et les marges de manœuvre.

5.5.1.1 Les étapes de la construction de la confiance

La confiance au niveau de responsabilité observée est un phénomène qui se construit avec des étapes progressives. Nous concentrerons notre observation sur l'étape du recrutement du DGS, sur celle de la « normalisation de la relation et enfin de celle de la

fin de la relation professionnelle en l'illustrant en particulier le phénomène de dégradation voire de rupture de la confiance.

5.5.1.1.1 L'étape déterminante du recrutement

La littérature sur la confiance dans la relation, en particulier dans le cadre professionnel, ne s'attarde pas sur la genèse de la relation, c'est-à-dire sur les premiers actes qui vont littéralement conditionner la relation d'un point de vue cognitif comme relationnel.

Pourtant cette étape a été soulignée comme cruciale par l'ensemble des interlocuteurs.

Pour Rousseau (1989 et 1995), c'est dans la phase de la création ou d'encodage du contrat psychologique, que la confiance interviendrait afin d'influencer les prédispositions du recruté (Neveu, 2018). Nos interlocuteurs rencontrés dans le terrain témoignent que cet encodage intervient même en amont des premières rencontres. On notera une asymétrie des perceptions et des attitudes dans cette phase de première rencontre.

Les acteurs et leurs rôles respectifs

Pour les Maires ou les Présidents, l'acte pourtant important du choix du DGS, quel que soit l'expérience comme élu et le moment dans le mandat, est un acte où, d'après les directeurs généraux des services et les consultants en recrutement, clairement ils consacrent moins de temps pour procéder au choix et où ils s'entourent le plus (en externe et en interne) pour identifier les candidats, les rencontrer et finaliser leurs recrutements. Un DGS (D20) indique ainsi « *le premier entretien a duré à peine 20 minutes ; dans le deuxième rendez-vous, dans son bureau, sa première question a été « Très bien, quand allez-vous prendre vos fonctions ? »*. Un autre DGS (D11) « *Ce qui m'a interpellé c'est que cela n'a duré qu'une demi-heure seulement. Je n'ai pas trouvé cela très professionnel. Sans compter que me faire venir de si loin pour une demi-heure... Et je n'ai pas pu avoir des réponses à des questions pourtant très préparées »*.

Ce critère de temps consacré, malgré l'urgence comprise pour le chef de l'exécutif de mettre en place rapidement son « gouvernement » pour commencer à travailler » est pourtant un aspect très observé par les DGS, parce qu'il indique le climat de confiance dans lequel la relation va se déployer (« *serai-je écouté ?* » « *Ma fonction sera-t-elle*

respectée ? » « Ma feuille de route sera-t-elle claire ? », ainsi que la manière de travailler en binôme.

Plusieurs critères facilitent le désir de rencontrer le candidat :

-l'intervention des réseaux politiques qui, dès l'élection réalisée sollicitent les nouveaux impétrants avec des candidats potentiels ou fortement recommandés. La période qui suit effectivement les élections étant particulièrement active en ce qui concerne les mobilités des emplois fonctionnels, d'où sa dénomination de « mercato ». Les recommandations peuvent être pressantes, en particulier sur les hauts profils, dans les très grandes collectivités. Ainsi un maire (E2) s'exprime *« A l'origine de la candidature de ce DGS, c'est un des responsables de mon parti, qui m'a appelé une première fois, pour lui trouver un poste. Au bout d'une semaine, c'est carrément un ministre qui m'a appelé pour savoir où nous en étions du recrutement »*. Le recrutement du DGS même s'il s'agit de s'assurer de son expérience et de sa compétence comporte immanquablement une dimension d'appartenance à une famille politique (ou au moins d'une proximité), ce qui est une manière de s'assurer de partage de valeurs, et facilite le développement de la confiance en diminuant les risques de trahison.

-l'autre critère primordial qui va rassurer l'élu dans une décision anxigène sera les diplômes (il faut aller vite et la décision va être très observée aussi bien par l'équipe politique, l'administration et les grands partenaires externes : qui « google-isent » et observent les réseaux sociaux systématiquement et de manière exhaustive les dirigeants choisis pour les jauger. *« Lors du recrutement du directeur général des services, on va regarder l'antériorité, les diplômes (cela rassure), l'expérience, la compatibilité politique (on se renseigne beaucoup entre collectivités de la même couleur politique...) »* signale E1.

Le pédigrée du DGS peut être de nature à rassurer l'élu sur le fonds (i.e. la capacité à couvrir tous les dossiers et projets de la collectivité, et le savoir-faire supposé pour négocier avec l'État et les autres collectivités) et sur la forme (recruter un haut profil donne un certain standing à la collectivité). Un directeur de cabinet confirme cette appréciation : *« Avec ce président, il y avait une vraie confiance dans les grands corps. « Tu es Polytechnicien, je suis Énarque, on s'aime tous ». Là, un Polytechnicien aura*

automatiquement la crédibilité, l'apriori favorable. Le Président se dit « Il raisonne comme moi, il formalise comme moi, il saura en imposer auprès des équipes et des élus... ». Le fait de faire partie des grands corps, c'est énorme pour cette collectivité de ce niveau »

Les Consultants en recrutement soulignent leur besoin d'insuffler auprès de leurs clients (i.e. les élus) de la méthode et de consacrer le temps nécessaire pour faire acte de pédagogie pour que les élus s'investissent au bon niveau dans le processus de recrutement. Ainsi, aux élus leur indiquant laconiquement « *j'ai besoin d'un DGS, vous savez faire* » (CdT2), le consultant doit lui expliquer qu'il faut faire un briefing précis (expliquant en quoi pour un haut fonctionnaire, l'opportunité de quitter un poste, une région afin de venir travailler à leurs côtés dans leur collectivité est réellement attractive). Ce qui est aussi une manière de rappeler que l'asymétrie des positions n'est pas identique selon les phases de la relation, et du fait du renforcement des profils des DGS.

Pour autant, les cabinets de recrutement sont des tiers garants de la confiance (Ramanantsoa & Reitter, 2012) dans les premières phases de la relation. Ils constituent une entité à même de générer des « boucles de confiance ». L'efficacité de leur intervention est liée à la notion de confiance. Ils ne pourraient pas jouer ce rôle précieux s'ils trahissaient leur client et en écartant tout risque de conflit d'intérêt (par exemple en allant « chasser chez eux, c'est-à-dire recruter des dirigeants appartenant à leurs clients »). C'est ce qui fonde leur réputation de professionnalisme et leur légitimité et leur indépendance et font qu'ils sont suivis et écoutés.

Comment jouent-ils ce rôle de tiers-garant de confiance ?

- leur fidélité (une des caractéristiques des consultants dans ce secteur d'activité). Ils savent comprendre leurs interlocuteurs élu à mi-mot et rapidement,
- leur spécialisation fait qu'ils sont généralement rapides dans les phases de lancement des recrutements (établissement du profil, recherche et approche des candidats potentiels, rencontre des candidats, et établissement des « *short-list* »³⁴ avec les notes de présentation des candidats,

³⁴ i.e. le groupe de quelques candidats qui vont être présentés à l'élu du fait de l'adéquation de leur profil avec celui recherché

-l'accompagnement des élus, la production de renseignements sur les candidats (du curriculum vitae commenté, le monitoring des candidats tout au long du processus aux prises de références et éventuellement l'accompagnement dans la prise de décision) en font des partenaires précieux car au-delà de permettre de combler le poste, ils rassurent les élus en réduisant les risques, en les informant et en investiguant sur les aspects cognitifs et relationnels fondamentaux de la constitution de la confiance tels que démontrés dans les expériences antérieures des candidats à savoir la compétence, la fiabilité, l'intégrité, le partage de valeurs, ses qualités humaines, toutes caractéristiques qui sont signalées comme importantes dans la littérature (Mayer, Davis et Schoorman 1995 ; Shockley-Zalabak, Ellis & Winograd, 2000 ; Karsenty, 2013).

Experts en psychologie et ressources humaines, les conseils en recrutement veillent également, nous y reviendrons ultérieurement, sur les dimensions plus subtiles et moins rationnelles de la relation professionnelle en auscultant les candidats, en participant aux jurys d'entretien. *« On pourra observer une connivence, une certaine complicité, une capacité à se projeter avec l'autre, ou dans l'autre, dans ce que l'on pourra faire ensemble »* (CdT 5). Un de ses confrères (CdT 2) ajoutant : *« La plupart du temps, on dit que l'adéquation des personnalités entre le chef de l'exécutif et le DGS est de l'ordre de 70% dans le choix et dans la décision. Et que la compétence compte pour 30%. Bien sûr qu'il faut une compétence évidente, mais ça n'est que 30%. Je souligne ce point à mes interlocuteurs en leur disant : « Écoutez-moi, j'ai vérifié tous les éléments rationnels. En revanche, est ce que vous avez envie de travailler l'un pour l'autre ? Ça, je ne sais pas. J'en ai l'intuition et je vois un certain nombre d'éléments qui me font penser que... Mais est-ce que vous avez envie de bosser avec lui ? Seul vous pouvez répondre ».*

Les DGS prennent cette phase de recrutement très au sérieux. Tous soulignent le temps de préparation (*« C'est comme passer un grand oral, devant un jury »* (D16) ; *« J'ai passé toute la semaine précédant le jury à décortiquer les budgets, analyser les politiques publiques, retenir les noms des élus et analyser l'organigramme...et à préparer mes questions »* (D11).

Bien que rompus à l'exercice, ils sont d'ailleurs encouragés par les conseils en recrutement de procéder ainsi. Ils peuvent démontrer leur connaissance de la situation et la pertinence

de leur candidature. Maîtrisant le sujet, ils peuvent mieux observer les réactions de leurs interlocuteurs et s'assurer que le courant passe. Cela les aide à déterminer, s'ils ont envie de poursuivre les entretiens et donc de rejoindre les élus.

D8 témoigne ainsi « *Le recrutement a été collégial : j'ai été recruté par plusieurs vice-présidents. Je m'y étais beaucoup préparé. J'ai été beaucoup aidé par le cabinet de recrutement. C'est grâce à cette préparation, que j'ai inspiré confiance, que j'ai montré ma motivation. Je connaissais le territoire, les problématiques, les équipes, les élus comme si j'étais déjà dans le poste.* »

Tous les DGS rencontrés gardent un souvenir très précis de ce premier contact avec leurs élus respectifs : ils ont leurs propres critères d'appréciation pour voir si le « *feeling passe* » (D21) : le temps consacré, les membres du jury, l'écoute des élus, le déroulement du dialogue et le partage de vision et de valeurs. « *C'est un dialogue qui est fait d'échanges, d'écoute. On ne se sent pas en confiance avec quelqu'un qui parle tout le temps, qui ne vous écoute pas, qui ne nous interroge pas, qui ne nous demande pas notre avis...* ».

On voit donc l'importance portée à ce moment décisif et constitutif de la confiance. Laconiquement D9 résume la situation « *On est là pour se dire « non, ça ne correspond pas à mon projet » ou la vision de ce président ne me correspond pas, ou je ne peux pas travailler avec ce genre de personne, etc. Et là, tu te dédis, mais très tôt, quand je vois, quand je suis engagé dans le processus, je suis du principe que je ne fais plus marche arrière. Mais ce que je veux dire, c'est que dans un entretien, un premier entretien, tous les cas, au bout d'une heure, t'as senti ou tu n'as pas senti* ».

Contraintes et éléments importants

Le processus de recrutement est une sorte de laboratoire de la relation où chacun déploie une naturelle vigilance. Comme les recrutements se réalisent souvent dans l'urgence, il y a une concentration du temps et les différents acteurs doivent être efficaces pour se rencontrer, expliquer qui ils sont, ce qu'ils veulent, prendre une décision. Pourtant le processus de recrutement peut paraître peu confortable pour les deux protagonistes qui sont pressés, où les enjeux de carrière ou de pilotage de la collectivité sont majeurs, où la dimension relationnelle est l'objet de fortes spéculations.

Les acteurs ont besoin d'être rassurés car ils ressentent intuitivement que ce processus va être constitutif de la confiance qui va s'établir : « *De fait, ces personnes qui*

recommandent, quel que soit leur statut, chasseurs de tête, amis, connaissances, peu importe, cela contribue à faciliter la confiance. Je pense que le fait d'avoir un retour d'expérience sur des engagements professionnels antérieurs, sur la posture, sur l'agilité ou pas que sur le caractère ou pas que l'on a. C'est essentiel pour la première intention de la confiance » (D9).

La ritualisation du processus permet aussi un cadre rassurant du processus car assez familier des rituels de la fonction publique, en particulier territoriale : mise en place de jury (comme pour les concours de la fonction publique, comme pour le « grand oral », rencontre avec les élus, déplacement sur site). Si l'exercice semble convenu, les acteurs, en particulier les DGS sont habitués à tout observer extrêmement attentivement, comme s'ils renversaient la situation de recrutement. Ainsi ils scrutent la ponctualité, temps consacré, qualité des réponses aux questions, l'écoute qui leur est consacré, les membres présents dans les rendez-vous. Tout écart à l'exercice standard est source d'interprétation. Par exemple, un DGS s'étonne du lieu et des interlocuteurs du deuxième rendez-vous : *« Il me donne rendez-vous à la Métropole, dont sa commune est membre. Au moment où nous allons nous diriger vers une salle pour nous rencontrer. Il m'amène dans le bureau du DGS de la Métropole. C'est là qu'aura lieu le deuxième entretien... en présence du DGS. J'ai interprété : « je ne suis pas du sérail politique, ni originaire de la région, il fallait que je me fasse adouber ». Cela s'est pourtant très bien passé, il y avait d'emblée le contact avec le Maire. Cela indiquait le niveau de proximité de la commune avec la Métropole ».*

La conclusion du recrutement est aussi une étape clé dans la mesure où c'est la contractualisation de la relation ? Non pas sur les aspects juridiques, laissés en général au DGA en charge des Ressources Humaines, en particulier dans les grandes collectivités, mais sur les aspects « contrat psychologique » « contrat moral » et feuille de route. Les DGS sont très attentifs, voire insistants, pour établir très vite des « règles du jeu » sur les domaines de décision, sur les délégations, qu'ils peuvent négocier selon leur réputation et leur expérience, sur la manière de travailler ensemble. Un observateur (O1) témoigne ainsi : *« Ce DGS n'a jamais pris un poste sans avoir un accord de départ et qui était inviolable. C'est à dire que pour lui c'était comme un marché : « je veux avoir les mains libres pour le recrutement. Et vous ne le compromettrez jamais. Sinon, je pars ».*

Un autre DGA RH mentionne cet élément également en indiquant le côté efficace et performant de la méthode : « *Le Président et le DGS avaient une feuille de route très claire qu'ils ont déclinée auprès des DGA dont certains faisaient également partie de la nouvelle équipe. L'organisation était ainsi bien huilée. Des réunions régulières ont été mises en place pour faire le point dans chaque domaine d'activité avec le Président, le DG et les DGA. D'autres réunions plus fréquentes avec le Directeur de Cabinet, les DGS et les DGA. Les points positifs de la confiance Président/DGS, c'est la clarté de la feuille de route, et la possibilité de faire remonter les problèmes et difficultés éventuels, de valider plus rapidement les choix.* ». Ainsi l'adoubement lors de l'arrivée du nouveau DGS joue un rôle considérable pour le positionner et le légitimer : « Trois semaines avant mon arrivée, le Maire me convie pour le pot de départ de mon prédécesseur. Il a eu d'emblée des propos sympas pour moi. Il me présente aux équipes comme leur nouveau chef et me souhaite la bienvenue. Il fait un message à tous les élus, à l'administration pour faire la transition. J'ai été introduit trois semaines avant d'arriver quasiment et était opérationnel » (D4).

Nous avons établi un tableau reprenant les 6 grandes étapes du recrutement :

1. Background (c'est-à-dire l'expérience de l'élu et du DGS sur la relation avec un DGS et un élu) : ils savent à quoi s'attendre en général et qu'espérer de la relation.
2. Préparation de la rencontre : première approche de la construction cognitive de confiance. Les deux protagonistes se renseignent l'un sur l'autre et se font une première opinion sur les critères de compétence, de fiabilité, d'appartenance.
3. Jury d'entretien : c'est un premier stade pour comprendre par quels jeux d'acteurs (Directeur de Cabinet, Adjointes ou Vice-Présidents, Président ou Maire dans le cas où ils y assistent) peuvent conditionner la relation élu-DGS, tout comme préciser les rôles attendus. Pour le maire ou le Président, il s'agit d'une étape de choix entre plusieurs candidats sur des critères rationnels et relationnels conditionnant la confiance cognitive et relationnelle.
4. Le ou les entretiens : A ce stade, les deux protagonistes entrent dans une relation plus intime et peuvent démontrer des qualités, des motivations, des manières de procéder. C'est une étape cruciale à l'issue de laquelle, si les deux parties souhaitent demander des éléments complémentaires d'information afin de décider (prise de référence, conseil à des proches etc.) en confiance.

5. Prise de décision : fort des nouvelles informations (positives) obtenues les deux parties s'accordent. A ce stade la partie émotionnelle de la confiance est importante. L'autre (et le poste) est idéalisé, on réduit le risque de dissonance cognitive pour renforcer le sentiment de sécurité psychologique lié à la décision.
6. Prise de fonction : dans les collectivités, elle peut intervenir assez rapidement (en quelques semaines), c'est une étape complémentaire pour placer le plus haut possible la confiance (cognitive et émotionnelle) sur une trajectoire ascendante (Lewicki & Bunker 1995, 1996). Toutes les premières preuves de confiance (comme les propos pris par l'un ou l'autre, l'attitude et les premières communications) auront un effet *feedback* sur la perception de l'autre et sur la confiance

Maire ou Président	Décision					
	DGS antérieurs	Réseau politique (local, national)	Choix composition jury de recrutement	Décision sur la « short list »	Prises de référence Avis directeur cabinet	Présentation équipe politique
	Connaissance des processus					
	Expérience politique Situation dans le mandat	Élaboration du profil de DGS recherché	Retour par les membres du jury	Débriefing cabinet de recrutement	Décider vite pour avoir vite le DGS en poste	Calendrier institutionnel Modalité de travail
	Points d'attention pour la création de confiance interpersonnelle					
	Rapidité Réseau politique	Profilés présentés E-réputation Diplômes	Diplômes, Expériences, Loyauté, Compétences	Valeurs, Voix, Regard, Présence Engagement Autorité	Cohérence personnalité si plusieurs RV ou jury Avis cabinet de Rec.	Premiers feedbacks de l'équipe politique
Étapes	Background	Préparation rencontre	Jury	Entretien (s)	Prise de décision	Prise de fonction
D.G.S.	Décision					
	Élus antérieurs	Réseau DGS, INET, Territoriale	Poursuite des RV	Besoin d'un autre RV si le premier a été trop court	Accord sur délégations, conditions	Préparation / rencontres préalables
	Points de repères, informations prioritaires					
	Compétences	Préparation Prise de renseignements	Débriefing cabinet de recrutement	Éventuellement : autres processus de recrutement...	Selon choix avec autres propositions ou rester...	Rencontre avec Cabinet et Adjoints Rencontre DGA
	Points d'attention pour la création de confiance interpersonnelle					
	Vérification type collectivité, strate population, localisation	Rencontre cabinet Ce que dit le cabinet de l'élu Réputation Contact ancien DGS	Observation des interlocuteurs, membres du jury (synergie)	Vision partagée Valeurs Écoute, Regard Temps consacré « Feeling »	Annonce de la décision, « contrat moral / feuille de route) Réussir départ (réputation)	Voir beaucoup le CET (au début), Adoubement pour asseoir légitimité Annonce arrivée

Figure 77 : Les étapes du recrutement des DGS et émergence de la confiance sous toutes ses formes

5.5.1.2 La régularisation de la relation

Si l'on reprend l'idée du déroulement chronologique, une fois le DGS recruté et ayant pris ses fonctions auprès du Maire ou du Président, la relation se « règle et se régularise » et prend progressivement un rythme de croisière.

A l'instar de la relation amoureuse (Holmes, Rempel & Zanna, 1985), les deux parties apprennent à se connaître plus réellement, découvrent l'autre de manière « réelle » et non plus idéalisée. La confiance se construit autour de la prédictibilité du partenaire. Tous les signes qui vont renforcer ce sentiment de prédictibilité, concourront au développement de la confiance. De manière très réactive, voire instinctive, tout signe contraire peut marquer un coup d'arrêt dans le souhait de poursuivre la relation, le risque de déception devenant trop important. La qualité des réponses (en contenu mais également sur la forme et en particulier la réactivité) reçues tout au long des interactions aura un rôle de renforcement de l'attachement ou non.

Si la dimension initiale (en particulier vécue lors des entretiens) est encore « exaltante », tout étant possible, les premières étapes de la relation professionnelle montrent avec une motivation et un investissement (voire un surinvestissement) caractéristiques de la prise de fonction. Il s'agit de montrer à l'autre (en particulier dans le sens DGS vers le Maire ou le Président) qu'il a bien pris une bonne décision en le recrutant. La littérature en management est prolixe sur la phase des premiers mois de la prise de fonction. On parle des trois premiers mois, des 90 jours (Watkins, 2003), des 100 jours. On décrit cette période comme un « état de grâce », où les (petites) erreurs sont permises (cela fait partie de l'apprentissage). C'est une période cruciale dans le sens où elle fixe la tonalité, le rythme des relations. L'impétrant est en phase d'écoute, de rencontre de ses interlocuteurs, de clarification de la feuille de route avec le CET, de modification de l'organisation et du choix des hommes/femmes clés, du repérage des « alliés » et de recherche des premiers résultats (les « *quick wins* » ou victoires rapides).

La relation et la confiance prennent une dimension dynamique, et se trouvent conditionnées par la meilleure connaissance de l'autre, par le travail effectué en commun, par les premiers résultats atteints, par la méthode déployée tout comme la qualité de relations avec les multiples interlocuteurs. La dyade DGS-CET se renforce en réciprocité, en circularité et intensité des échanges (multicanaux), l'asymétrie est perçue et comprise comme source de complémentarité (Ikonen, 2013).

A l'inverse, en particulier avec des CET méfiants, cette période est une phase d'observation intense où l'on se jauge et l'on se dompte. Un DGS (D 20) décrit clairement cette situation,

pénible pour lui et qui l'a poussé à provoquer une réaction, salutaire dans son cas : « *Ce nouveau maire peinait à me faire confiance, les premières semaines, parce qu'il ne me connaissait pas. Il était DG d'une grande banque, était très pris par son poste et ne venait dans la commune, que le week-end. On ne se croisait quasiment pas. C'était un peu pénible les trois premières semaines, j'en ai eu marre, je lui ai dit : « Écoutez, visiblement, je ne fais pas l'affaire, cherchez quelqu'un d'autre ». C'est seulement à ce moment qu'il a changé d'attitude envers moi ».*

Passées les étapes du recrutement et des premières semaines, les interlocuteurs ont appris à se connaître, à estimer leur manière de « fonctionner ». Ils passent de la « *stranger phase* » (étape où ils sont étrangers l'un à l'autre) puis de la « *acquaintance* » phase (étape où l'on fait connaissance) à la « *maturity phase* » (étape de maturité) caractérisée par le développement d'un soutien, de la loyauté, du respect mutuel, et par voie de conséquence de la confiance (Graen & Uhl-Bien, 1995). Cette progression est résumée par le DGS D9 de cette manière : « *On finit par travailler réellement en synergie à partir du moment où une connaissance intime s'est installée, à partir du moment où l'on a accepté l'autre. Ce n'est pas si simple que ça parce que ça passe par plusieurs phases. (...) Ça passe par une phase de départ, de découverte qui est toujours un peu exaltante, mais ça passe aussi au bout d'un moment avec la récurrence. Par une phase d'agacement. Et puis ça passe par une phase d'acceptation de l'autre et à partir de là, je pense que moi, j'ai eu la chance de travailler avec des présidents qui m'ont fait confiance, en qui j'avais toute confiance, mais chacun dans son rôle, c'est à dire avec un respect du rôle de l'autre ».*

Dans cette période, où la relation entre dans un « rythme de croisière », la régularité des échanges et leur ritualisation (tant sur les lieux, les fréquences, les médias utilisés et les personnes présentes) va densifier la relation, rendre l'autre prévisible ce qui va réduire le risque de déconvenue et augmenter l'intensité de la confiance.

Cette régularité et cette ritualisation des rencontres est attendues par les élus qui ont besoin de remontées d'information tout comme par les DGS qui ont besoin de s'ajuster auprès de leur président et d'une communication directe, ce qui n'est possible qu'en tête-à-tête. « *C'est lors des rencontres en tête-à-tête avec le maire, ces réunions hebdomadaires que la confiance s'est jouée. Dans ces moments, c'est fondamental. C'est quand même un*

signal fort de confiance, d'être dans une réunion où l'on peut tout dire, un lieu où l'on sent que l'échange est presque à égalité, où on peut influencer, conseiller permettre de réfléchir. On peut aborder les difficultés, proposer des solutions d'équilibre, échafauder des hypothèses, proposer des innovations. Ce que j'ai apprécié, c'est qu'à ces moments le maire se sentait libre de se livrer, d'exprimer ses questionnements voire ses doutes. » (D19).

Plus la collectivité sera importante, plus ces rituels seront formels. Un maire (E2), également parlementaire, indique « *Avec lui, j'avais des rencontres fréquentes : toutes les semaines nous avons des réunions avec l'ensemble de la direction générale, du directeur de cabinet, et des principaux adjoints pour une revue complète des projets. Il y avait aussi le directeur financier. Cela durait 4 à 5 heures, et cela m'était très utile pour être parfaitement informé du fond des dossiers, et pour être assuré que les calendriers étaient respectés. J'étais donc en grande confiance avec mon administration. Et je pense que c'était réciproque. »*. Le besoin de reporting est constitutif de la confiance.

Un président de département (E3) confirme ce besoin « *la mise en œuvre suppose du reporting, suppose de rendre compte, suppose de la confiance puisque quand vous demandez à quelqu'un de mettre en œuvre ce que vous avez décidé, avec l'éclairage du technicien, souvent indispensable, il faut avoir confiance dans la mise en œuvre (...) Cet équilibre subtil, qui doit fonctionner comme tout équilibre, il est humain et donc il repose sur les qualités humaines de chaque membre du binôme, de sa capacité à rester à sa place, à respecter ses engagements. »*.

C'est à ce stade, une fois que les premières preuves de confiance, de compétence et de résultats sont apportées, que de nouvelles missions peuvent être confiées comme la gestion de projets d'ampleur, l'implication sur des sujets ou des groupes de travail avec l'intercommunalité ou des collectivités voisines, la représentation du Maire ou du Président, etc.

Ce qui correspond bien aux étapes et enjeux identifiés par Lewicki et Bunker (1995 et 1996) et permet de progresser dans la courbe notamment dans la phase de construction de confiance basée sur la connaissance (voir schéma ci-dessous).

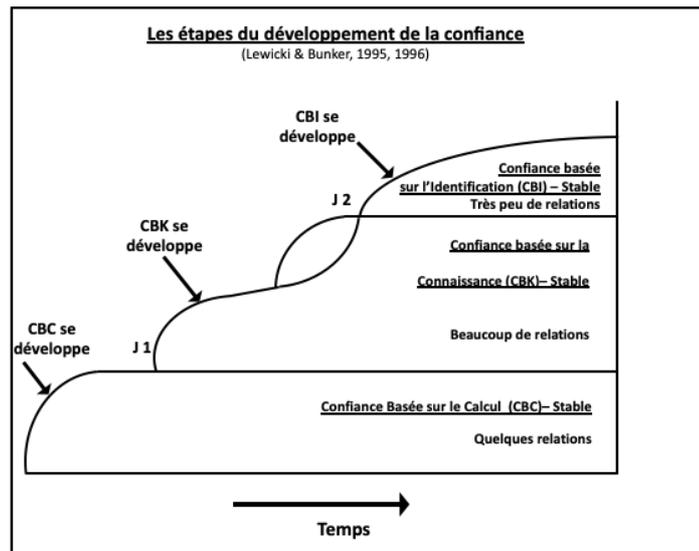


Figure 78 : Rappel : les étapes du développement de la confiance (Lewicki & Bunker, 1995, 1996)

Dans la relation dyadique, la dynamique est entretenue par l'apport continu de « preuves de confiance » : résultats, comportement, calendrier respecté des opérations, réactivité. Comme l'indique un directeur de cabinet (O6) : « *La confiance, elle est concrète, pour le DGS : les délais sont tenus. L'enveloppe budgétaire n'a pas explosé. Il y a des preuves, comme il y a des preuves d'amour. Il y a des preuves de confiance avec le DGS. Et quand elles n'y sont pas immédiatement la confiance est entamée, c'est là que les problèmes arrivent. Si les délais ne sont pas tenus, si les enveloppes budgétaires ne sont pas tenues. Si les objectifs ne sont pas tenus. Le maire et le cabinet peuvent s'interroger non seulement sur la loyauté et la confiance qu'ils peuvent avoir dans leur DGS. Mais plus grave encore, parfois, ils peuvent se poser des questions sur sa compétence. Vraiment la compétence est clef* ». (O6)

Les DGS soulignent aussi l'importance d'un cadre clair de travail avec le CET. Pour eux, la confiance peut exister d'emblée. Elle peut aussi se bâtir et se créer. Un DGS (D10) précise « *La confiance doit surtout s'organiser. De fait, elle ne peut exister, se créer, exister ou survivre ou subsister que dans une gouvernance* ».

C'est la condition *sine qua non*. Et la gouvernance, bien sûr, c'est de définir quels sont les bons principes de fonctionnement du haut de l'organigramme d'une collectivité et de définir un ensemble de principes et de procédures. Cela passe bien sûr par les fonctions de l'un et de l'autre.

De même au fur et à mesure où le tandem se connaît mieux, d'autres composantes de la confiance se développent aux confins de la « confiance basée sur la connaissance » et de « la confiance basée sur l'identification » avec des paramètres de rapidité et d'anticipation de l'explicitation de la demande de l' élu. L'avis des DGS est ici unanime : leurs élus sont naturellement pressés et impatients. Ils sont inquiets des lenteurs et des lourdeurs potentielles de l'administration, qui pourraient les ralentir dans le déploiement de leur programme politique. Montrer que l'on comprend vite et que l'on sait aller vite est un des leviers de confiance pour les DGS et le temps peut jouer pour eux : « *Au fur et à mesure de la collaboration, quand tu connais l'homme, tu vas savoir anticiper sa demande. Si tu comprends à la fois les enjeux politiques de la commune, les enjeux administratifs et la stratégie du maire, tu apportes de la sécurité et de la sérénité* » (D7).

Le facteur temps joue, les qualités de psychologie et d'observations aussi : « *J'avais une demi-heure par semaine, il faut savoir lire ses pensées. Mon maire précédent avait vraiment le même profil. Tous les deux énarques, tous les deux. Donc j'avais été formé à la concision. Avec mon président, on n'avait pas besoin de se parler. Il suffisait d'un regard, on savait ce qu'il pensait. Il faut déceler les signaux faibles, un regard, un geste sur la table ? Quand il tapote...cela veut dire qu'il va falloir conclure. Un regard, un mot, dont il faut comprendre le contraire de ce qu'il dit. Une complicité, vraiment une complicité* » (D20).

A partir des remontées du terrain, nous avons établi un tableau pour bien expliquer comment le phénomène de la confiance se construit, en comparant les attentes des DGS et celles des CET et en indiquant les qualités nécessaires que les DGS devaient déployer pour faire face à un certain nombre de risques ou d'écueils.

Pour plus de précisions, nous avons établi cette comparaison dans le cadre d'enjeux ou de situations clefs : les routines de relation, la question de la proximité géographique, le type de communication interpersonnelle développer, la fréquence des interactions, le ton à employer dans les communications au sein de la dyade, l'établissement d'une feuille de route, l'attitude dans les moments-clés et la répartition des rôles.

Phénomène de la confiance dans la relation : comparaison des attentes du DGS et du CET				
	Attentes du DGS	Attentes du CET	Qualités nécessaires du DGS	Risques
Rituel relationnel (routines)	Régularité (quotidien, hebdomadaire) Formalisme (ordre du jour)	Adaptation à son rythme (qui peut être haché selon ses mandats et activités)	Précision, Ponctualité Exhaustivité des contrôles et reporting	Laisser les urgences prendre le pas sur ce travail régulier
Proximité Géographique	Bureaux voisins Secrétariat Partagé Facilité d'accès au CET	Savoir où joindre et où trouver le DGS	Disponibilité : « le CET est la priorité des priorités » La présence rassure.	L'éloignement est un des signes de lassitude dans la relation et de baisse de confiance
Communication interpersonnelle	Tutoiement (marque de proximité et de complicité) Et vouvoiement pour le côté institutionnel voire théâtral	En petit comité : efficacité / communication « directe » En public : respect fonction et autorité	Une certaine soumission (à l'autorité) et résilience (se rappeler qui est le CET)	Trop de familiarité. Ces points sont très observés par entourage
Fréquence des interactions	Codification des types de communication (direct en face-à-face, par mail / sms, téléphone ou visio...)	Disposer 24/7 du bon niveau d'information pour communiquer et décider	Bien équilibrer Bien hiérarchiser les informations remontées	Saturer le CET et le placer ... agacer par trop ou trop peu d'informations
Liberté / Franchise de ton	Avoir un espace temps pour un échange en tête-à-tête	Très variables	Diplomatie Trouver la bonne distance et le bon registre	Trop de familiarité, ne pas confondre débat et opposition.
Feuilles de route Arbitrages et prise de décisions	Clarté Rapidité des prises de décisions et des arbitrages	Compréhension (discrète) du DGS des enjeux politiques Réponse efficace à <u>toutes</u> les demandes	Capacité à décrypter, à comprendre vite les situations et les positions du CET Pédagogie	Incompréhension... génératrice de lenteurs ou d'erreurs Perte de crédibilité vs l'administration
Attitudes dans les moments-clefs	Respect, écoute	Aller vite, être celui qui sait et qui décide	Souplesse, diplomatie	Surprendre voire inquiéter le CET
Répartition des rôles -CET -DGS -Directeur de Cabinet -VP ou Adjoint	Délégation Coconstruction	Garder des marges de manœuvre Ne pas être en situation d'arbitrage en cas de conflit Bénéficiaire de la compétence de tous, chacun dans leur rôle	Diplomatie Autorité Rester à sa place (vis-à-vis du CET)	Générer avec le flou des jeux politiques Agacer le CET

Figure 79 : Phénomène de la confiance dans la relation : comparaison des attentes du DGS et du CET

5.5.1.3 Les aléas de la confiance et la fin de la relation

Dans le cycle de vie de la confiance, une autre phase dans le contexte des collectivités territoriales apporte un éclairage particulier, celle de la fin de la confiance, d'abord sur les motifs de violation éventuelle de la confiance, mais aussi sur d'autres phénomènes qui peuvent être à l'origine de la séparation professionnelle.

Nous avons repris et enrichi l'analyse de Lewicki et Bunker (1996) pour préciser les motifs gradués de la violation de la confiance, la graduation de leurs ressentis par le CET ou le DGS et la graduation de leurs réactions.

Ainsi pour le CET, le DGS peut « violer la confiance » en cas de :

- Non-respect /suivi des demandes (de tous niveaux)
- Absence de reporting
- Erreurs, absences incompréhensibles

- Lenteurs (ou non-respect du calendrier des projets)
- Crises / conflits
- Communication problématique avec les élus
- Manque d'autorité sur l'administration
- Manque de discrétion en communication (ne respecte pas le « retrait » nécessaire, sujet hautement sensible)
- Suspicion de coopération avec opposition interne ou externe

Il y a une progression dans la gravité des faits qui impacte le ressenti et bien entendu la réaction face à la violation. Pour des erreurs « mineures », les réajustements peuvent se faire lors des entretiens hebdomadaires.

Pour ce qui peut être perçu comme une faille de confiance, l'issue est inéluctable, seul le temps de mise en œuvre, en fonction de facteurs juridiques ou financiers, peut décaler la sortie du DGS.

Surtout, nous le verrons ultérieurement, les acteurs du premier cercle (directeur de cabinet et adjoints ou vice-présidents) peuvent accélérer souvent pour des raisons de jeux de pouvoir la chute du DGS.

Comme l'indique un président (E3) : *« Si la confiance n'existe pas, il faut se séparer. Quand elle existe, il n'y a pas de degrés. Le seul degré qui existe, c'est quand elle n'existe plus. Donc quand elle n'existe plus ou qu'il y a sur un dossier où elle n'a pas existé. Et il faut très vite crever l'abcès. Parce que si vous commencez à douter systématiquement de tout. Vous vous polluez la vie, vous polluez dans votre prise de décision. Votre prise de décision dépend de savoir si la mise en œuvre va bien se faire et donc elle peut dépendre de cette mise en œuvre et qu'elle n'est pas la meilleure prise de décision. ».*

Le tableau ci-dessous illustre les enjeux vus par le CET.

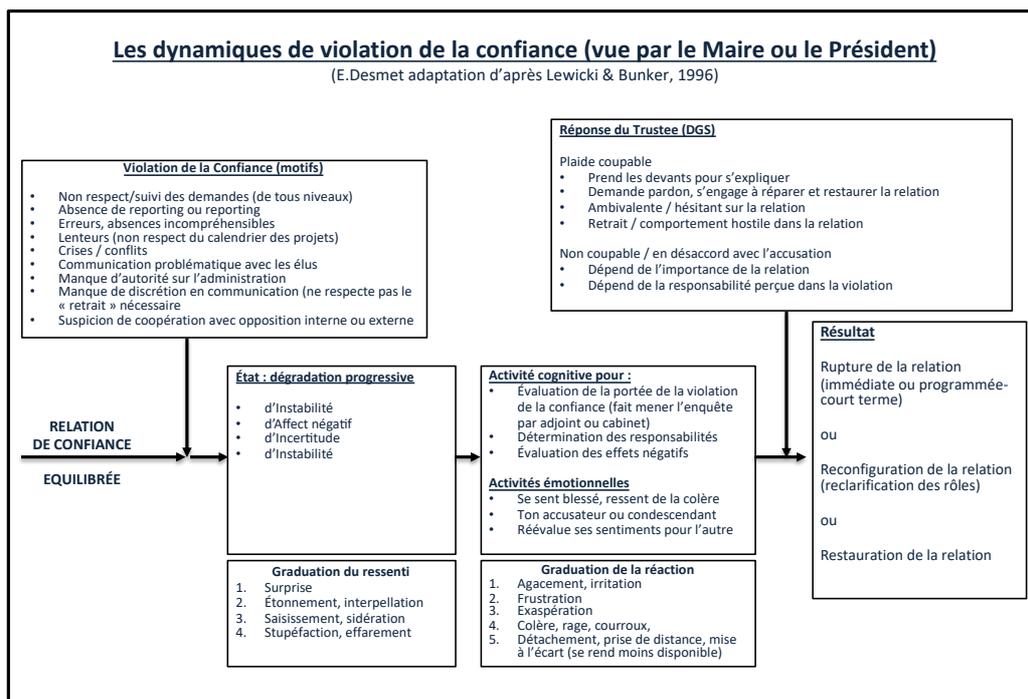


Figure 80 : Dynamiques de violation de la confiance vue par le CET

Pour le DGS, la confiance peut être violée par le CET avec des actes suivant une graduation.

- Court-circuit
- Revirement de décision
- Ré arbitrage d'une décision pourtant convenue
- Non-respect du « contrat psychologique »
- Opposition exprimée publiquement
- Indélicatesse / mot malheureux en privé
- Indélicatesse / mot malheureux en public
- Demande inappropriée
- Changement brusque de comportement envers DGS (hostilité)

Tout comme pour le CET, les ressentis et réactions varient selon la gravité de la « violation », la restauration de la confiance dépendra de la manière avec laquelle le CET saura, le plus souvent implicitement, expliquer l'écart (asymétrie des positions oblige).

Le tableau ci-dessous illustre les enjeux vus par le DSG.

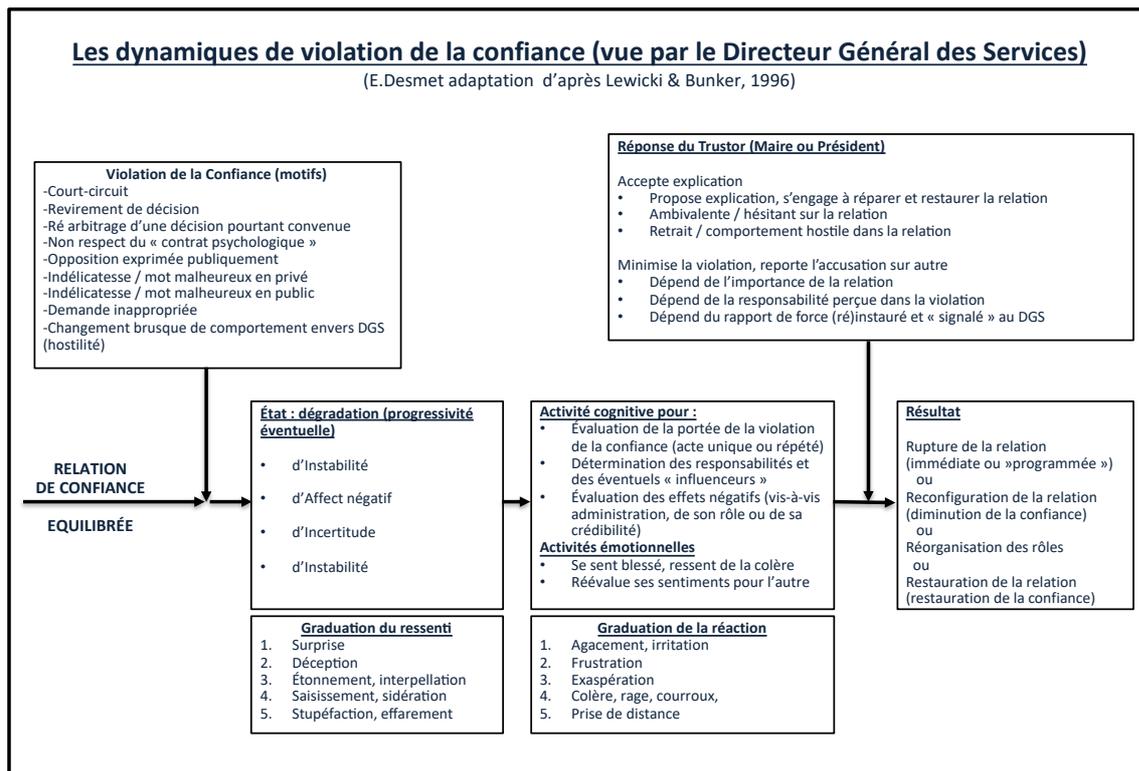


Figure 81 : Dynamiques de violation de la confiance vue par le DGS

Si les raisons de la violation de la confiance expliquent la fin probable de la relation entre le CET et le DGS, ce qu'indiquaient Lewicki & Bunker (1996), il convient de souligner qu'il est peu concevable d'imaginer un tandem fonctionnant durablement avec une relation détériorée, compte tenu de leur rôle et leur niveau de responsabilité, cela affecterait le fonctionnement de l'ensemble de la collectivité.

Au sujet de la performance attendue, un DGS indiquait : « *nos primes de fonctions et de résultats ne peuvent être fixées qu'au maximum, sinon nous avons compris qu'il fallait partir* » (D7). Ce propos est voisin du « *Up or Out* » pratiqués par les grandes entreprises nationales... les DGS sont donc « condamnés » au succès.

Les entretiens font remonter d'autres scénarios de sortie du DGS comme soupape de sécurité.

Le DGS peut être pris dans des jeux de pouvoir entre le CET et les élus, en particulier entre les adjoints qui peuvent jalouser le DGS et l'utiliser comme bouclier ou bouc émissaire face au CET. De nombreux DGS ont souligné la dimension très sensible de la relation qu'ils devaient développer avec les adjoints. D12 indique : « *Là où la confiance s'est dégradée,*

c'est l'entrée en jeu du Premier adjoint en charge des finances et des ressources humaines. Pour des questions personnelles, puisqu'il voulait se positionner aussi sur la mairie et pour des fonctions importantes à l'intercommunalité. Donc, il y a eu vraisemblablement un travail de sappe de la part de ce premier adjoint : nous avons des divergences, de son côté, sur la méthode, donc ce ne lui a pas convenu et il n'a eu de cesse de dégrader ma relation de travail avec le Maire. ».

Nous reprendrons ultérieurement cette remarque importante. Les DGS qui ont eu à subir des conflits avec les adjoints, pour la plus grande majorité, n'ont pu obtenir d'arbitrage du CET en leur faveur.

Le CET préférera prendre le risque de sacrifier le DGS plutôt que de faire d'un adjoint ou un Vice-Président, un opposant politique potentiel. La confiance peut être sacrifiée sur l'autel des jeux politiques. Cette attitude peut sembler d'ailleurs paradoxale dans la mesure où elle peut justement renforcer l'adjoint ou le vice-président dans ses positions contre le CET et le conforter dans son intention de « trahir » le CET et de s'opposer à lui aux élections suivantes. Maintenant, un des angles morts de la relation entre le CET et le DGS, c'est que ce dernier ne connaît pas tous les enjeux et calculs politiques, voire tractations, du CET, les arbitrages pour maintenir la cohésion de son équipe politique.

Un maire (E2) disait ainsi « *Dès le premier jour de mon mandat, je suis déjà que je le veuille ou non, en campagne permanente pour les prochaines élections. En politique, je l'ai appris souvent à mes dépens, la trahison est la règle d'or entre un patron et ses subordonnés... en particulier entre les élus. Les comportements politiques sont bien différents que dans une entreprise. Il y a une lutte perpétuelle entre les intérêts propres d'un individu et ses convictions, ce qui peut amener régulièrement à trahir. Dans ces conditions on est toujours sur ses gardes c'est difficile de faire confiance même si c'est ma tendance naturelle... ».*

Enfin un autre phénomène impacte la relation et la confiance : celui de l'usure qui peut précéder l'ennui. L'usure peut être ressentie de part et d'autre. Elle est ressentie par les DGS lorsque la machine est trop bien huilée, le risque de la facilité de la routine... et donc de commettre une erreur d'attention, est un danger perçu réel par les DGS. Un DGS utilise cet argument pour expliquer ses mobilités : « *Je pense aussi qu'il y a un phénomène*

d'usure. Au-delà de 5 ans, on peut avoir l'impression de se répéter et de ne plus apporter autant d'innovation que l'organisation aurait besoin. ».

Un DGS (D7) en poste depuis 5 ans dans sa commune, démarrant l'exercice budgétaire avec tous les paramètres et arrivant de tête à une estimation d'équilibre du budget à quelques milliers d'euros près, ce qui lui confirme la directrice financière deux jours après, s'alerte immédiatement : *« Et là, je me suis dit : « j'ai 44 ans, je connais trop bien la machine, je ne peux pas rester. Je ne veux pas rester encore 20 ans comme ça. Parce que je me voyais dans la peau de mon prédécesseur, qui était un homme gentil, mais qui était un homme qui était sclérosé. Et ça, je ne le voulais surtout pas. Je suis parti à cause de ça. »*

L'usure peut aussi s'apparenter au besoin de changer de collectivité pour des raisons de « carrière administrative » : gagner de nouveaux échelons, progresser dans les grades (pour atteindre les grades d'Administrateur, d'Administrateur Hors Classe, d'Ingénieur en Chef voire Ingénieur en Chef de Classe Exceptionnelle requière souvent d'effectuer des mobilités vers des collectivités de strates d'habitants plus importantes), et donc d'adopter un comportement plus opportuniste. Une DGS (D14) illustre bien ce type de décision *« J'étais bien, mais tu comprends, cette opportunité me permettait d'être nommé administrateur et de faire ma formation à l'INET »* C'est un phénomène qui peut désappointer les élus, qu'ils peuvent vivre amèrement comme une véritable trahison : *« Une fois parti, d'ailleurs, il ne m'a plus jamais donné de signe de vie. Je n'ai donc pas su tisser des liens avec lui. Il a mis sa carrière avant tout, avant de servir son président et sa collectivité ».*

Elle peut être aussi intervenir lorsque la relation devient trop étroite, trop intime. On devine les pensées de l'autre, on rentre dans une sorte de phénomène de *GroupThink* à deux : raisonnant sur tout, hermétique aux autres, n'écoutant plus. Le paradoxe dans ce scénario, c'est que « trop de confiance tue la confiance ». Un observateur (O 10) d'une longue collaboration entre son DGS et son Maire précise : *« Le risque, c'est lorsque la relation devient fusionnelle et que le « couple » se referme sur lui, et ne voit pas certains enjeux. Ceci dit sans mentionner les jalousies ressenties par ceux qui voudraient avoir accès au Maire/Président et qui ont tout fait pour que la relation DGS-Maire s'affaiblisse. »*

Un des travers qui peut être aussi fatal, c'est quand l'un vient faire le travail de l'autre et en oublie sa mission. Un maire qui « rentre » régulièrement dans les aspects administratifs, se substituant au DGS, voire à plusieurs échelons hiérarchiques, les court-circuitant. Effectivement le court-circuit répété, fait à l'insu du partenaire, pose la question de la légitimité managériale, et souligne des dysfonctionnements de communication, ce qui provoque agacement, raidissement, suspicion et susceptibilité accrue, ce qui affecte directement la confiance et endommage la relation. Un consultant en recrutement relate le cas d'un DGS d'une grande métropole : « *La relation s'était détériorée à partir du moment où le maire a envahi le territoire du DGS et que précisément, ce DGS était un grand fonctionnaire avec une vision très globale, très stratégique, très politique de la collectivité, et bien sûr une idée claire de son rôle, il a préféré partir* » (CdT 4)

De même, pour un DGS, s'enfermer dans une vision uniquement politique et oublier l'administration, est une erreur assez grave aussi bien vis-à-vis de l' élu, dont il n'est pas le pair et qui pourrait penser que le DGS souhaite se substituer à lui, tout en s'éloignant de son équipe de direction générale. Un DGA RH (O2) précise ainsi : « *Les points négatifs pourraient être de s'enfermer dans une vision purement politique, en négligeant l'organisation et le management de l'administration* ». Pourtant, il n'est pas rare de voir le DGS jouer le rôle du Directeur de Cabinet. Certains indiquent qu'ils produisent régulièrement les discours du Président ou ses « éléments de langage ». La confusion peut aller encore plus loin lorsque le DGS peut se retrouver dans des situations compliquées où on lui demande de donner son avis pour la constitution de la future liste électorale, avec la position des adjoints.

Pour conclure cette partie, il est intéressant de souligner que dans la quasi-totalité des cas, les DGS « sentent » la détérioration de la relation et le début de perte de confiance. Ce qui les amène à anticiper leur départ avant des DGS. Parfois même avec l'aide du Président ou du Maire. Un DGA RH (O 3) témoigne ainsi que s'il a pu observer de nombreuses situations de tensions et de détérioration des relations professionnelles entre les DGS et les Présidents de ses collectivités, « *il y en a eu peu de décharge d'emploi fonctionnel, il y a eu des discussions franches pour résoudre radicalement le malaise*

profond qui commençait à se ressentir. Dans ces cas, le président a même aidé le DGS à trouver un autre poste. Et vu leur niveau, tous les intéressés ont rebondi très vite sur un autre emploi de DGS. ». Ce que confirme un consultant en recrutement (CdT 3) « Les décharges d'emploi fonctionnel sont assez rares parce que généralement, le DGS, il n'attend pas la décharge. Et c'est pour cela, déjà, que la décharge c'est extrêmement rare. Cela se fait suite à des entretiens. On se dit « c'est une situation qui ne peut pas continuer » et on convient de se séparer. La relation a vécu ».

Le départ d'un des protagonistes n'indiquent pas pour autant la fin de la relation qui peut se transformer en relation amicale (« on se tutoie désormais et on continue à s'envoyer des messages, des vœux et à s'appeler de temps en temps » D4) voire professionnelle, la recommandation d'un ancien patron peut être fort utile : les DGS sont particulièrement vigilants et attentifs à cultiver leur réputation au sein d'un monde très petit. Et l'on sait maintenant l'importance de la réputation pour créer une nouvelle relation de confiance avec un futur CET.

5.5.2 Les ressources pour inspirer, construire et renforcer la confiance

La revue de littérature permettait souligner le caractère multifactoriel des ressources de confiance. Plusieurs auteurs (Shockley-Zalabak, Ellis & Winograd (2000) et Karsenty (2013), complétant Mayer, Davis et Schoorman (1995), les ont synthétisées en grandes catégories qui faisaient ressortir :

- La compétence (i.e. les savoirs, savoir-faire, savoir-être et les moyens du trustee),
- La fiabilité (i.e. le respect des engagements, la cohérence sur la durée),
- La franchise ou l'honnêteté (i.e. la capacité à communiquer de manière transparente ; combinée avec la fiabilité, elle démontre l'intégrité du trustee),
- Le souci de l'autre, ou la bienveillance (i.e. une garantie tacite que l'interlocuteur par son empathie, sa proximité se montre soucieux des intérêts de l'autre acteur),
- L'identification à l'autre, (avec partage de vision, de valeurs communes professionnelles ou extra-professionnelles).

A l'occasion de nos entretiens, nous avons systématiquement demandé à nos interlocuteurs, en conclusion de nos échanges, de définir la confiance en quelques mots (5 à 10).

Cet exercice a généré 194 réponses (soit entre 4 et 5 réponses par personne interviewée), réponses parfois identiques, et donc se répétant, parfois différentes. On pourra d'ailleurs noter que d'un point de vue sémantique deux réponses identiques peuvent avoir deux significations différentes.

Cet exercice, pris très au sérieux par nos interlocuteurs, fait apparaître des sensibilités très variables et des catégories bien plus nombreuses que les auteurs précités avaient remontées et synthétisées, ou au moins qui permettent de les expliquer si l'on procède à des regroupements, au risque de « sur-simplifier ».

Ainsi nous retenons d'après la fréquence les réponses, 8 grandes catégories par ordre d'importance (en retenant le nombre d'occurrences comme critère d'importance) :

- 1- La compétence (22),
- 2- La loyauté (13),
- 3- L'habileté relationnelle, la diplomatie et la délicatesse dans l'échange (13),
- 4- La complicité et l'humour (13),
- 5- L'écoute, la capacité à échanger, à dialoguer (12),
- 6- Le respect réciproque et l'estime (11),
- 7- La vision partagée (10),
- 8- La délégation, les rôles précis et les domaines « réservés » d'intervention (10).

Ils reprennent bien entendu les éléments déjà observés dans la littérature. Pourtant, de nouveaux éléments (la complicité, l'habileté relationnelle) émergent de manière importante et de notre point de vue assez contre intuitive (pour la complicité) dans le secteur des collectivités territoriales où les rôles peuvent être tenus de manière assez protocolaire, en particulier pour les deux responsables les plus importants à la tête de ces structures organisationnelles.

Le tableau ci-dessous rassemble et catégorise leurs réponses par thèmes et par rôle :

Toutes catégories		DGS	Maires ou Présidents	Observateurs	Conseil en Recrutement	Total
1	LOYAUTÉ	5	1	5	2	13
2	COMPÉTENCE	3	6	9	4	22
3	FIABILITÉ/SENS DU DÉTAIL/RÉSULTAT/PERSÉVÉRANCE/GARDER LE CAP	4	0	1	1	6
4	SOUPLESSE/ADAPTATION/RÉACTIVITÉ/DISPONIBILITÉ/CALME/GESTION DU STRESS	5	1	0	0	6
5	RESPECT RÉCIPROQUE/ESTIME	8	1	1	1	11
6	CRÉATIVITÉ/ANTICIPATION/INTELLIGENCE	3	2	3	1	9
7	VISION PARTAGÉE	5	2	2	1	10
8	CLARTÉ/TRANSPARENCE	3	4	1	0	8
9	EXEMPLARITÉ/ENGAGEMENT/IMPLICATION	3	0	3	2	8
10	PROXIMITÉ/RETATION AU QUOTIDIEN/CONSEIL	3	1	2	1	7
11	DÉLÉGATION/DOMAINE RÉSERVÉ/RESPECT DES RÔLES	7	0	0	3	10
12	ÉCOUTE/ÉCHANGE/COMMUNICATION/DIALOGUE	7	2	3	0	12
13	RECONNAISSANCE/CONSIDERATION	3	0	0	0	3
14	RELATION/DIPLOMATIE/DÉLICATESSE/HABILETÉ	5	4	4	0	13
15	BIENVEILLANCE/ESPRIT POSITIF & CONSTRUCTIF/FRANCHISE	4	2	2	0	8
16	FIDELITÉ/VALEURS PARTAGÉES	2	3	3	0	8
17	COMPLICITÉ/HUMOUR	5	5	3	0	13
18	AMITIÉ/AFFECTION/CORDIALITÉ	4	1	2	0	7

Figure 82 : Ressources de la confiance dans la relation entre le DGS et le CET

Ces ressources de la confiance dans la relation entre le DGS et le Chef de l'Exécutif Territorial varient selon les points de vue ;

L'asymétrie des réponses des DGS et des CET montre bien la différence des attentes de la part de l'interlocuteur. Ils se retrouvent sur les dimensions de complicité et d'habileté relationnelle.

DGS	Ressources les plus importantes pour les DGS	Ressources les plus importantes pour les CET	Maires ou Présidents
5	LOYAUTÉ	LOYAUTÉ	1
3	COMPÉTENCE	COMPÉTENCE	6
4	FIABILITÉ/SENS DU DÉTAIL/RÉSULTAT/PERSÉVÉRANCE/GARDER LE CAP	FIABILITÉ/SENS DU DÉTAIL/RÉSULTAT/PERSÉVÉRANCE/GARDER LE CAP	0
5	SOUPLESSE/ADAPTATION/RÉACTIVITÉ/DISPONIBILITÉ/CALME/GESTION DU STRESS	SOUPLESSE/ADAPTATION/RÉACTIVITÉ/DISPONIBILITÉ/CALME/GESTION DU STRESS	1
8	RESPECT RÉCIPROQUE/ESTIME	RESPECT RÉCIPROQUE/ESTIME	1
3	CRÉATIVITÉ/ANTICIPATION/INTELLIGENCE	CRÉATIVITÉ/ANTICIPATION/INTELLIGENCE	2
5	VISION PARTAGÉE	VISION PARTAGÉE	2
3	CLARTÉ/TRANSPARENCE	CLARTÉ/TRANSPARENCE	4
3	EXEMPLARITÉ/ENGAGEMENT/IMPLICATION	EXEMPLARITÉ/ENGAGEMENT/IMPLICATION	0
3	PROXIMITÉ/RETATION AU QUOTIDIEN/CONSEIL	PROXIMITÉ/RETATION AU QUOTIDIEN/CONSEIL	1
7	DÉLÉGATION/DOMAINE RÉSERVÉ/RESPECT DES RÔLES	DÉLÉGATION/DOMAINE RÉSERVÉ/RESPECT DES RÔLES	0
7	ÉCOUTE/ÉCHANGE/COMMUNICATION/DIALOGUE	ÉCOUTE/ÉCHANGE/COMMUNICATION/DIALOGUE	2
3	RECONNAISSANCE/CONSIDERATION	RECONNAISSANCE/CONSIDERATION	0
5	RELATION/DIPLOMATIE/DÉLICATESSE/HABILETÉ	RELATION/DIPLOMATIE/DÉLICATESSE/HABILETÉ	4
4	BIENVEILLANCE/ESPRIT POSITIF & CONSTRUCTIF/FRANCHISE	BIENVEILLANCE/ESPRIT POSITIF & CONSTRUCTIF/FRANCHISE	2
2	FIDELITÉ/VALEURS PARTAGÉES	FIDELITÉ/VALEURS PARTAGÉES	3
5	COMPLICITÉ/HUMOUR	COMPLICITÉ/HUMOUR	5
4	AMITIÉ/AFFECTION/CORDIALITÉ	AMITIÉ/AFFECTION/CORDIALITÉ	1

Figure 83 : Comparaison des importances de ressources de confiance pour les DGS et les CET

(NB en grisé ; les scores indiquent les occurrences de réponse, les cellules grisées indiquent les scores les plus forts)

Les CET ont des attentes plus classiques sur les critères de « compétence » (puissance / management / autorité sur l'administration / méthodologie) et de « transparence » pour répondre à l'ensemble de leurs demandes. C'est le socle de la crédibilité du DGS, et cela demande une attention de tous les instants. Un élu (Ville et EPCI) précise ainsi : « Le DGS pourrait perdre la confiance du maire s'il ne mène pas à bout un projet

demandé par le maire. Et tout type de projet du plus petit au plus grand... et Il faut que cela soit bien fait, parce que le Maire joue sa crédibilité vis-à-vis de ses électeurs » (E 1). Ce point est souligné également par les DGS : « le DGS ne doit jamais oublier que son président ou son maire oui passe régulièrement des commandes (qui peuvent être insignes ou stratégiques). Il est clair que de ne pas y répondre est une erreur, un risque de s'exposer et peut susciter des malentendus. C'est prendre un risque. Il ne faut pas être négligent même si la commande n'est pas stratégique. Par exemple dans une ville où j'étais DGS de la ville et de l'agglomération, mon Maire Président était un hyperactif toujours dans l'action, à poser plein de questions et à passer une myriade de commandes. Une chose était même étonnante : «au moment où il te passe la commande, il te regarde déjà comme si c'était déjà surprenant que tu n'aies pas répondu à sa commande... » (D 8)

Par conséquent les DGS s'organisent. Il n'est pas rare qu'ils s'entourent de chargés de mission à fort potentiel pour organiser le suivi des opérations, de manière à faire un reporting exhaustif de l'activité et du suivi des projets. Un observateur (O1) indique : « *Ce DGS avait un niveau de compétence exceptionnel : une puissance hors du commun. On avait une méthodologie extrêmement rigoureuse. Rien ne devait échapper à ses repères à lui et il était au courant de tout. Il pouvait aller voir le Président (également Ministre à cette époque) en disant « Voilà ce qui se passe en social. Voilà ce qui se passe en finance etc. ». Il avait tout, un reporting permanent, permanent de tout. Il était extrêmement précis et très sûr. Cela rassurait le Président qui avait une confiance totale en lui ».*

Les DGS marquent clairement un besoin de la reconnaissance de leur mission avec les critères de « respect réciproque », d'être « écouté » et de voir leurs missions et leur rôle clairement définis. Ces points confortent leur autorité, et leur légitimité vis-à-vis de leurs collègues. C'est aussi un levier d'efficacité : « *Bien sûr il y a le lien de sympathie, la liberté de ton (en étant respectueux bien sûr), quand les échanges sont naturels Pour autant, nous avons travaillé en grande confiance Elle me laissait des marges de manœuvre, il y avait un vrai lien de délégation. Elle savait que je ne permettais de l'interpeler uniquement quand il y avait un vrai sujet » (D8). La liberté de ton – dans un cadre discret- comprend aussi une dimension d'affect : « *Et ça, c'est dans**

les deux sens. La confiance, pour moi, c'est cette capacité à se parler quasi à cœur ouvert à pouvoir quasiment tout se dire, y compris quand on n'est pas d'accord » (D9).

Ce qui est une manière de rappeler leur rôle de co-constructeur des politiques publiques dans la mesure où ils souhaitent être associés à leur conception (D3) et ils jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre de ces politiques.

5.5.3 Un nouveau cadre/contrat pour la relation : le contrat de mandat

La revue de littérature avait souligné l'imbrication du phénomène et confiance dans la relation professionnelle et le contrat psychologique (Rousseau, 1998). Selon certains critères -dont en particulier la durée, la stabilité, le champ des responsabilités et de la collaboration et la formalisation du contrat de la collaboration envisagée- ce contrat psychologique peut s'inscrire dans un continuum contractuel allant du contrat transactionnel (pour les contrats de courtes durées, de type CDD) au contrat relationnel (Rousseau, 1995 ; Neveu, 2018). Aux extrémités, on a donc d'un côté un contrat « transactionnel très détaillé et spécifique », de l'autre un « contrat relationnel » plus ouvert à l'interprétation et la subjectivité, les obligations des uns envers les autres pouvant évoluer avec le temps et les circonstances.

Force est de constater que la position du DGS dans ce schéma s'inscrit entre les deux : ni de court terme, ni de long terme, ni transactionnel, ni relationnel. Cette position « intermédiaire » comporte pour autant des éléments repérés par la littérature relevant de l'un ou l'autre des définitions des contrats transactionnels et relationnels (Rousseau et al., 2014). Nous nous proposons de tracer les contours de ce contrat intermédiaire « original », que nous allons dénommer « contrat de mandat ».

Un phénomène remonte donc des témoignages de l'ensemble des dirigeants rencontrés pour notre recherche, c'est celui de la finitude de leur mission de DGS. La fonction s'est élargie, depuis le passage de Secrétaire Général à Directeur Général des

Services, le rôle s'est politisé, le détachement sur l'emploi fonctionnel marque une limite dans le temps.

Les DGS ont conscience d'être de passage. *« C'est essentiel qu'un DGS sache qu'il va partir dans un délai proche...C'est-à-dire il peut partir à tout moment. Si l'on ne comprend pas ce point essentiel, on est dans la défense du statut et on ne sert plus son élu ni la collectivité »* (D3).

Tous alignent la durée de leur « contrat » sur la durée de la présidence ou du mandat de l'élu. Un DGS indique même que ce peut être un argument rassurant lors du recrutement, en précisant une durée de mandat, on libère l'élu du risque de voir s'éterniser ou se scléroser un DGS qui ne fait plus l'affaire : *« Je suis de passage pour six ans avant de repartir. C'est une manière de se vendre avec des carrières explicites qui évite à des DGS de rester très longtemps sur site et de créer des baronnies où ils finissent par faire peur à certains élus. »* (D18).

Le CET a donc un droit au changement et à l'erreur et peut adapter son état-major aux contingences. En retour, paradoxalement cela libère aussi le DGS et lui permet de tisser une relation où l'on compose moins avec les jeux « politiques » et plus managériale, orientée sur l'atteinte des objectifs fixés par l'autorité territoriale.

La séquence de la relation peut enclencher donc plusieurs phases où les comportements du DGS évoluent :

- 1- Séduction (basée sur la réputation et la motivation pour travailler ensemble) et confiance interpersonnelle (cognitive et relationnelle) au moment de recrutement
- 2- « Confiance basée sur la connaissance » avec des incursions de « confiance par identification » pendant les premières années de mandats
- 3- À un horizon de 1 à 2 ans de la fin de mandat, sachant que le contrat va prendre fin, l'attitude du DGS redevient plus « stratégique », « carriériste » et « opportuniste.

Ce « réveil » du côté rationnel, opportuniste et individualiste est confirmé par D2 : *« J'ai aussi la chance d'arriver en début de mandat. C'est une période bénie qui dure trois ans environ. Mais au bout de trois ans, on se pose la question, qu'est-ce que je vais devenir ? C'est clair que je ne m'impliquerais pas dans la future campagne ».*

La durée du contrat moral est souvent convenue entre les acteurs au moment du recrutement. Cela permet de dresser un cadre de travail temporel serein dans lequel la relation va pouvoir se déployer en confiance (on réduit les incertitudes et les risques).

Cela reconfigure également le contrat « psychologique » entre le DGS et l'élu : « *Pour moi, c'est une mission à durée déterminée. Et beaucoup de mes collègues pensent comme moi. Du coup, ça donne plus de sérénité dans l'exercice des fonctions, on sait qu'à tout moment, la fonction peut prendre fin. C'est un gage aussi d'authenticité et d'une certaine liberté vis-à-vis du maire* » (D19).

Cette modification de contrat vient compléter l'approche de Rousseau (1998, 2014). Cette modification découle d'une évolution profonde des organisations des collectivités territoriales et de l'élargissement des registres en management des ressources humaines dont elles disposent pour piloter leurs effectifs, en particulier leurs cadres et cadres dirigeants. La loi n°2019-828 du 6 août 2019 dite de « transformation de la fonction publique » élargissant la possibilité aux collectivités de 40.000 à 80.000 de recruter des contractuels pour exercer des fonctions de direction générale, en est l'illustration la plus récente par rapport à notre recherche.

De structures très bureaucratiques (notamment avec des organisations très détaillées, hiérarchiques et peu flexibles, et la fixation de relations de long terme entre le collaborateur et l'organisation avec l'encouragement à la fidélité permettant un déploiement de la carrière administrative, c'est-à-dire le passage d'échelons et de grades), elles ont évolué progressivement, notamment pour les collaborateurs de catégorie A et A+ (cadres et cadres supérieurs), vers plus de flexibilité. Ce que Rousseau et al. (2014) dénomment comme étant une phase « adhocratique », où l'on peut observer des différenciations dans la gestion des ressources humaines (des types de contrat et de carrière), selon les missions et compétences des collaborateurs.

Force est de constater que les DGS voient leur collaboration inscrite dans le cadre d'un contrat de durée limitée longue. Ils sont en même temps, « *insiders* » et « *outsiders* ».

Ils sont « *insiders* » dans le sens où ils font partie des agents de la fonction publique territoriale, dans le sens où ils font partie du corps social de la collectivité. Ils sont « *outsiders* » dans le sens où leur mission est limitée dans le temps et qu'ils savent qu'ils peuvent partir quasiment à tout moment. Ils peuvent présenter un côté « *carriériste* », trait qu'il leur faudra atténuer afin de réussir leur intégration, pour que « la greffe prenne » également pour asseoir leur autorité au-delà de l'adoubement par le CET et impulser les changements attendus pour permettre l'atteinte des résultats en matière de politiques publiques.

Les engagements réciproques sont résumés dans le tableau suivant. On pourra ici souligner que le challenge est de réussir cette mise en place dans un temps très réduit (quelques semaines). Il y a donc un enjeu fort de gestion du temps et des priorités.

Le Contrat Psychologique du DGS <small>(adapté de @businessballs.com)</small>	
TRAVAIL	TRAITEMENT / SALAIRE
<p>Le DGS fournit des ressources au CET:</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'engagement • L'effort physique et mental, les idées • La disponibilité totale • L'investissement pour s'intégrer rapidement auprès de l'administration et des élus • La performance individuelle et les résultats • La loyauté, un comportement « citoyen », l'exemplarité • L'innovation et la créativité • Le reporting exhaustif des activités et projets • L'énergie • Le leadership, la capacité d'entraînement sur l'administration • Le sens du sacrifice, l'esprit de tolérance 	<p>Le CET apporte des moyens ou ressources au DGS</p> <ul style="list-style-type: none"> • La sécurité d'un détachement d'une durée déterminée longue (en général 5 ou 6 ans) • Un certain niveau de complicité et l'adoubement pour conforter l'autorité • La reconnaissance légitimant la fonction • Une dynamique de carrière : des promotions, des avancements • Des responsabilités reconnues • Un centre d'intérêt, une variété des missions • Des liens sociaux • De la flexibilité, de la tolérance, de l'équipe • Un statut, de l'écoute, du respect • Des missions déléguées • Un soutien et des arbitrages en cas de conflit • Un appui en cas de séparation • Etc.

Figure 84 : Contrat psychologique du DGS de Collectivité Territoriale

Cette notion de temps limité, de contrat à durée à priori longue déterminée, suivant le mandat électoral, fait émerger entre les contrats transitionnels et les contrats relationnels, un Contrat de Mandat, dont la durée se cale sur celle du détachement sur l'Emploi Fonctionnel de DGS pour les fonctionnaires ou la durée du contrat pour les contractuels recrutés sous l'article 47 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984.

Comparaison contrat psychologique transactionnel et contrat psychologique relationnel, émergence d'un contrat psychologique (E.Desmet, adapté de Rousseau, 1998)			
	Transactionnel	Contrat Psychologique de Mandat	Relationnel
Accent mis sur la dimension	Economique	Managériale	Economique et Emotionnel
Inclusion	Partielle	Comprend la personne dans son ensemble	Comprend la personne dans son ensemble
Cadre temporel de la relation	Durée précise et déterminée	Durée précise et déterminée, possibilité de sortie	Durée indéterminée,
Formalisation	Ecrit	Écrit et non écrit Dimension d'engagement « moral »	Ecrit et non écrit
Stabilité	Statique	Dynamique	Dynamique
Champ d'application	Etroit	Générale	Générale
Tangibilité du contrat	Public et Observable	Public et observable (en ce qui concerne la durée, les aspects matériels)	Subjectif et compris

Figure 85 : Comparaison contrats psychologiques transactionnel et relationnel, émergence d'un contrat de mandat

Comme le tableau précédent l'illustre, le Contrat de Mandat, de nature managériale s'il comporte des éléments tangibles, précis sur sa durée, compte tenu du titulaire du contrat et de sa mission stratégique de premier plan, concerne la personne dans son ensemble reste aussi avec des parties moins explicites, dynamiques et adaptables aux circonstances, avec un champ d'application large.

Ce contrat de mandat comporte des caractéristiques spécifiques comme

- un contrat clair /feuille de route
- un fort engagement des deux parties
- une forte intégration et identification du DGS dans la collectivité
- un besoin de stabilité et de soutien pour parler d'une seule voix
- une dynamique (calendrier d'actions et de projets, niveau de délégation).

Ces éléments spécifiés permettent une implication totale, sachant que le temps est limité. Pour autant un certain nombre d'aléas non spécifiés peuvent émerger et mériteront des ajustements tout au long de la relation :

- la qualité de la relation avec le CET,
- la confiance construite sur la durée,
- les jeux des autres acteurs et niveau de coopération des acteurs principaux de la collectivité (directeur de cabinet et Adjoints ou Vice-Présidents),
- une stabilité politique et institutionnelle,

Types de Contrats Psychologiques : émergence d'un contrat de mandat pour les DGS <i>(E.Desmet, adapté d'après Rousseau et al., 2014)</i>		
Durée de la relation	Conditions de performance ou d'exécution	
	Spécifiées	Non Spécifiées
Court Terme	Transactionnel -peu d'ambiguïté -sortie facile -faible engagement -pas d'apprentissage -faible intégration	Transitionnel (sans garanties / phases de changement & intérim) -incertitude -ambiguïté -résiliation fréquente -instabilité
Mandat (soit la durée du détachement sur Emploi Fonctionnel pour le fonctionnaire ou la durée du contrat pour les contractuels)	Mandat	
	-contrat clair /feuille de route -fort engagement -forte intégration -forte identification -besoin de stabilité et de soutien -dynamique	-qualité de la relation avec CET -confiance construite sur la durée -jeux des autres acteurs et niveau de coopération des acteurs principaux de la collectivité (directeur de cabinet et Adjoints ou Vice-Président) -stabilité politique et institutionnelle
Long Terme	Équilibré -fort engagement -forte intégration -développement continu -entraide mutuelle -dynamique	Relationnel -fort engagement -forte intégration -forte identification -stabilité

Figure 86 : Types de contrats psychologiques : émergence d'un contrat de mandat (pour les DGS)

Cette notion nouvelle de contrat de mandat émerge et impacte la relation entre le DGS et le CET. Elle montre les ambiguïtés du rôle (entre CT et LT, entre missions explicités et spécifiées et enjeux aléatoires et éléments implicites) et donc les qualités nécessaires pour le tenir de manière satisfaisante pour le CET. Cela explique le débat entre le Syndicat des DGS souhaite clarifier le rôle des DGS (ce qui permettrait d'expliciter certaines dimensions du contrat) et les Maires et Présidents, qui souhaitent conserver des marges de manœuvre et pouvoir adapter la mission du DGS aux nécessités de la collectivité et de l'équipe politique en place.

L'émergence d'un contrat de mandat et son étude pourrait s'inspirer des contrats des grands sportifs en sport collectif : où l'on voit des acteurs de haut niveau devoir s'intégrer rapidement et produire rapidement des performances et des résultats, en s'intégrant dans l'équipe et en suscitant l'adhésion de la collectivité au sens large, alors

que leur contrat est de durée déterminée. Des acteurs qui au-delà de leurs compétences et qualités professionnelles savent supporter l'ambiguïté de la situation et l'incertitude sur la date de sortie des effectifs.

Symboliquement, le parallèle avec le monde de la compétition sportive est déjà souligné par les acteurs lorsqu'ils parlent de « mercato » (Marché officiel des transferts de joueurs d'un club professionnel à un autre) des DGS au moment de la mise en place des nouvelles équipes politiques. D'autres secteurs, comme l'enseignement supérieur³⁵, avec le mercato des professeurs dans les universités pourrait aussi être utile pour permettre des comparaisons.

Enfin, la mise en place des « contrats de projets » dans la loi n°2019-828 du 6 août 2019 dite de « transformation de la fonction publique » fera immanquablement les mêmes enjeux de contrat psychologique et sur la confiance qui pourra se tisser entre les cadres ou techniciens recrutés pour un projet d'ampleur et l'organisation et ses dirigeants.

³⁵ Ce phénomène apparu aux USA entre grandes universités prestigieuses (avec la concurrence sur les salaires et les moyens de recherche qui va avec) s'est étendu progressivement mondialement, même s'il est encore limité en France

5.5.4 La confiance au sein d'une relation asymétrique de forces et de pouvoir

Nous avons déjà vu comment la question de la réciprocité de la confiance et de la relation était un sujet sensible pour les CET et les DGS (en particulier ces derniers), lors de la comparaison des « ressources » de confiance telles que remontées du terrain.

La revue de littérature avait mis en avant cette dialectique, ce rapport de forces entre ces deux acteurs de premier plan, qui ont largement conscience et l'expérience de l'autorité hiérarchique.

Dans notre terrain, le nombre d'années d'expérience dans leurs fonctions ou mandats respectifs est de 15 années pour les CET et de 13 années pour les DGS, chacun ayant eu l'expérience de plusieurs relations CET-DGS. Tous, cela est confirmé par l'ensemble des observateurs, ont conscience du rapport de force, on pourrait dire du rapport d'autorité qui est intégré d'autant plus que dans les structures publiques les contestations ne font pas partie de la culture de la fonction publique. C'est donc bien aux DGS de s'adapter aux rythmes, styles et fonctionnements du CET, ce dont ils conviennent.

5.5.4.1 Autorité, pouvoir et confiance

L'acceptation de l'asymétrie de la relation et la reconnaissance de l'autorité hiérarchique sont caractéristiques de la fonction publique, elle est parfaitement intégrée et assimilée par les DGS.

Les règles sont claires et incontestables. La loi n°83-634 du 13 juillet 1984 rappelle clairement dans son article 28 que « *Le fonctionnaire doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Le refus d'obéissance équivaut à une faute professionnelle. La subordination hiérarchique impose également de se soumettre au contrôle hiérarchique de l'autorité supérieure compétente et de faire preuve de loyauté dans l'exercice de ses fonctions. Le devoir d'obéissance impose enfin au fonctionnaire de respecter les lois et règlements de toute nature* ».

Le même article 28 précise que « *tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il n'est*

dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés ».

La charte des DGS (voir en annexe), connue et approuvée par les DGS rencontrés, précise les éléments de légitimité démocratique, base du fonctionnement des collectivités locales en France et rappelle les six devoirs du DGS : loyauté, probité, discrétion, clarté et transparence, direction et guide de tous les services et service public, des éléments qui constituent des supports de la confiance dans la relation entre le DGS et le CET.

Un DGS particulièrement expérimenté souligne qu'au-delà des principes, ce sont des règles d'actions et de fonctionnement « *C'est quand même en dernier ressort toujours les élus qui sont les décideurs. Il faut aussi que le CET ait la certitude qu'il a le choix de ses collaborateurs, en particulier du directeur général des services. Il faut avoir conscience de cette asymétrie. Comme DGS, on n'a aucune légitimité par soi-même. C'est la nomination par le CET qui confère cette légitimité. N'oublions pas d'être humble* » (D 19).

Pour autant, certains décrivent la relation comme un rapport de force, D15 indique « *C'est un vrai sujet de rapport de force entre les gens qui sont compétents techniquement et ceux qui ont l'onction républicaine* ». Cette différence de compétence technique peut être source de tension entre les élus et l'administration. D'un côté on a « *des fonctionnaires qui peuvent aller jusqu'à mépriser les politiques parce que ce sont des bateleurs d'estrade, des gens qui ne pensent qu'à éventuellement se positionner médiatiquement* » et de l'autre côté « *Certains élus considèrent que les administratifs sont là pour en faire le moins possible, pour ne pas faire ce qu'ils (les élus) veulent* » (O 6). D'autres peuvent aller plus loin dans le registre de la méfiance (en tout cas perçue) : « *Un ensemble de règles va leur être opposé, qui font qu'à un moment, l' élu peut avoir un doute en se disant « Mais est-ce que cette administration roule un peu pour moi ? Ou alors est-ce que l'on est dans le système, un peu américain*

du « deep state³⁶ », considérant qu'ils ne peuvent pas faire autrement que de me côtoyer parce que j'ai été élu et qu'ils n'en font qu'à leur tête ».

Un grand écart que doit rapprocher le DGS en alignant l'administration, en réglant son rythme sur celui des politiques et créer une adhésion. Il est donc bien à la jonction des deux fonctions politiques et administratives. C'est aussi sa capacité à réconcilier qui développera la confiance entre lui et le CET.

Les relations, même en confiance sur le plan relationnel, peuvent être source de tension. La réunion de reporting hebdomadaire avec le Maire ou le Président, qui note scrupuleusement toutes les doléances remontées dans la semaine, peut être des moments de tensions fortes. Ainsi un DGS (D16) relate des faits observés dans une très grande collectivité lorsqu'il était DGA : *« Le lundi matin, le Président recevait le DGS et certains DGA pour faire un point sur les dossiers. Il fallait répondre du tac au tac, avoir sur tous les sujets une petite fiche, une petite note très à jour de manière à répondre, sinon nous avions droit à un regard agacé ou courroucé. En conséquence de quoi, tous les vendredis soir, nous terminions la semaine en effectuant la mise à jour des fiches, presque une centaine, puisqu'il les fallait pour le lundi matin. C'était une énorme pression, on était « au rapport » pas un cadre de complicité ou de collaboration ».*

Un maire (E7) d'une plus petite commune indique pourtant le même besoin d'information, de rigueur dans le suivi, expliquant qu'il doit aussi rendre des comptes au Conseil Municipal et à la Population : *« Je peux déléguer, tout en contrôlant, c'est un principe de management que j'applique. Pas de délégation sans contrôle ! Tu contrôles toujours, il y a un principe de vigilance constante à respecter ».*

Pourtant les règles sont bien connues : *« Dans le couple du directeur général avec son président, c'est au directeur général de faire les efforts, pour se rapprocher. Il doit*

³⁶ **L'État profond**, transcription de l'américain *deep state*, est un concept politique qui désigne, au sein d'un État ou de sa bureaucratie, une hiérarchie parallèle, une ligue, ou une entité informelle qui détient secrètement le pouvoir décisionnel, manipulant ainsi l'État de droit. Elle est constituée soit par un noyau de la classe dominante, soit par des représentants d'intérêts. Imaginée comme la composante la plus restreinte, la plus agissante et la plus secrète de l'*establishment*, sa mise en évidence est généralement considérée comme l'expression théorique du complot.

s'adapter, comprendre la psychologie, la manière d'être. Cela fait partie du métier. Car directeur général des services, c'est un métier à part entière » (D 8)

D'autres DGS signalent des écarts de comportements ou de langage qui ne crée pas le contexte à d'une véritable confiance et qu'au final cela nuit à la performance et à la qualité du travail. Les remarques et les noms d'oiseau prononcés à leur rencontre que nous ont confiés les DGS à la marge des entretiens peuvent paraître anecdotiques et sans valeur pour notre recherche. Toutefois ils soulignent surtout, même entre des interlocuteurs de haut niveau, la pression opérationnelle qui peut régner dans les collectivités et les nerfs pour conserver ou rétablir une relation de confiance.

Une autre illustration d'un rapport de force et d'une soumission librement consentie est pour le DGS la conscience de sa vulnérabilité à court terme. *« Il faut savoir que l'on peut sauter à tout moment » (D 3).*

Nous avons vu plus haut le paradoxe du DGS « bouc émissaire » toujours sacrifié en cas de conflit avec les Adjoints ou les Vice-Présidents, alors que la probabilité pour que le DGS trahisse est extrêmement réduite, contrairement aux élus entre eux.

5.5.4.2 *Le renversement des forces*

Ce haut niveau d'expertise peut être craint aussi, car elle peut indiquer que le rapport de force n'est pas forcément dans les mains de l'autorité territoriale. Il peut être perçue comme un renversement de l'asymétrie, ou un glissement du pouvoir politique vers le pouvoir technocratique.

La littérature sur les relations professionnelles entre le chef de l'exécutif territorial et le DGS montre que les deux protagonistes ont développés de nouvelles compétences, dues principalement aux changements des collectivités, de leur métier et champ d'intervention et de leur relation aux citoyens. C'est aussi une conséquence de la fin de cumul des mandats qui fait que les maires et présidents d'EPCI peuvent consacrer plus de temps à leur commune ou EPCI.

Le tableau ci-dessous montre les atouts de chacun des acteurs : il montre que la dialectique peut être atténuée voire renversée avec un rééquilibrage des positions et donc un rapport de forces plus supposé voire affiché que réels.

Un consultant en recrutement (Cdt 3) indique : « *Il y a une asymétrie énorme. C'est là où la relation est intéressante. Après plus de facilité pour le directeur général de partir que pour l'élu. Le DGS il est libre. L'élu, il n'est pas libre. L'élu, son contrat, c'est six ans avec les citoyens. Le directeur général des services quoiqu'il affirme, quelle que soit sa promesse, il est libre de partir à tout moment.* ».

La prise de conscience de cet équilibre ne doit pas provoquer pour autant un renversement des positions hiérarchiques. Nous l'aborderons dans la partie suivante consacrée aux rôles de chacun. Elle doit juste être le fondement de relations plus équilibrées, voire respectueuse de part et d'autre, puisque les acteurs ont des partitions complémentaires.

CET et DGS : Éléments du rapport de force et Points de complémentarité		
	Éléments de Force	Éléments de Faiblesse
C.E.T.	<ul style="list-style-type: none"> • Autorité hiérarchique • Légitimité par le suffrage • Pouvoir politique • Ancrage local • Connaissance du territoire • Connexion aux réseaux locaux • Notoriété et image • Sources multiples d'information 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance de l'environnement et de l'organisation des CT (évolue au long du et des mandats) • Pas toujours présent (selon les mandats et activités professionnelles ou personnelles) • Mandat limité dans le temps et sujet aux aléas des élections
	Risques d'abus de position dominante <ul style="list-style-type: none"> • Arrogance (abus de pouvoir) • Capricieux (« tout tout de suite ») • Agressivité / Pression exagérée sur DGS et équipe • Isolement (manque d'écoute, manque de partage d'information, devenir énigmatique) 	
DGS	<ul style="list-style-type: none"> • Technicité rare • Autorité sur l'administration et ses fonctionnaires • Rémunération • Non attachement à la région • Autorité légitimé par le CET • Formation • Expérience • A temps plein 	<ul style="list-style-type: none"> • Subordination hiérarchique • Méconnaissance éventuelle des dynamiques politiques chez les élus • Contrat ou Emploi fonctionnel lié à l'autorité territoriale
	Risques du manque d'humilité <ul style="list-style-type: none"> • Arrogance (technocratique) • Vouloir se substituer au CET, ne pas tenir son rang • Absence de reporting • Susciter des jalousies et agacement • Donner l'impression que l'administration dirige 	

Figure 87 : CET et DGS : éléments du rapport de forces et points de complémentarité

5.5.5 Enchâssement des réseaux de confiance ou de niveaux de relations et de pouvoir

La revue de littérature a souligné que la relation entre le CET et de DGS, comme pour tous acteurs d'une organisation est imbriquée dans ou conditionnée par d'autres niveaux de confiance, comme la « confiance-système », « l'ensemble plus large des réseaux de relations dans lesquels ces agents sont insérées », ou la « confiance institutionnelle » (Thuderoz et Mangematin, 1999).

A partir de notre terrain on peut utiliser la matrice « la confiance vue avec une perspective à plusieurs niveaux » de Curral & Epstein (2002) (voir ci-dessous) afin de catégoriser les niveaux de confiance(s) pour expliciter les enjeux et jeux de pouvoir. Dans le cas de notre recherche, nous avons enrichi l'approche de Curral & Epstein (2002) en intégrant des enjeux d'influence et de pression sur le *trustor*, ce qui conditionne la confiance qu'il accorde au DGS.

Le Maire ou le Président, comme l'indiquent les cases de la colonne « Personne », sous pression ou influence -qui peuvent être positive comme négative :

- d'acteurs majeurs (le terrain identifie clairement le directeur de cabinet et le premier adjoint ou Vice-Président),
- de groupes (cela peut être le groupe des élus de la majorité, le groupe des syndicats, ou des groupes ad hoc de membres du personnel...),
- de l'ensemble de l'organisation, comme le précise un observateur : « *Le DGS, c'est le pivot entre le Maire et le personnel. Donc, il faut que le personnel ait confiance en son DGS pour que le maire ait confiance dans son DGS* »,
- des citoyens ou usagers (catégorie que nous avons également intégrée car elle remonte des entretiens avec nos interlocuteurs).

Comme l'indique un élu (E4) : « *Cette commande politique se fonde aussi sur la confiance entre la population et son maire, c'est une sorte de confiance à deux étages : d'abord c'est l'heure de la population vis-à-vis de son maire, du Maire vis-à-vis de son administration, et donc du directeur général des services* ».

Comme nous le faisons remarquer, dans notre recherche, la confiance entre les deux leaders de la collectivité locale est donc sous forte pression de ces différents éléments. C'est un point constant de vigilance du DGS et montre la complexité de sa mission, tout comme celle de l'élus qui peut soit rebasculer tout ou partie de la pression sur son DGS, ce qui risque de mettre leur relation en tension, soit préserver la relation avec son DGS.

La confiance vue avec une perspective à plusieurs niveaux : adaptation au cas de la relation DGS et Maire ou Président
(E.Desmet d'après Currall & Inkpen, 2002)

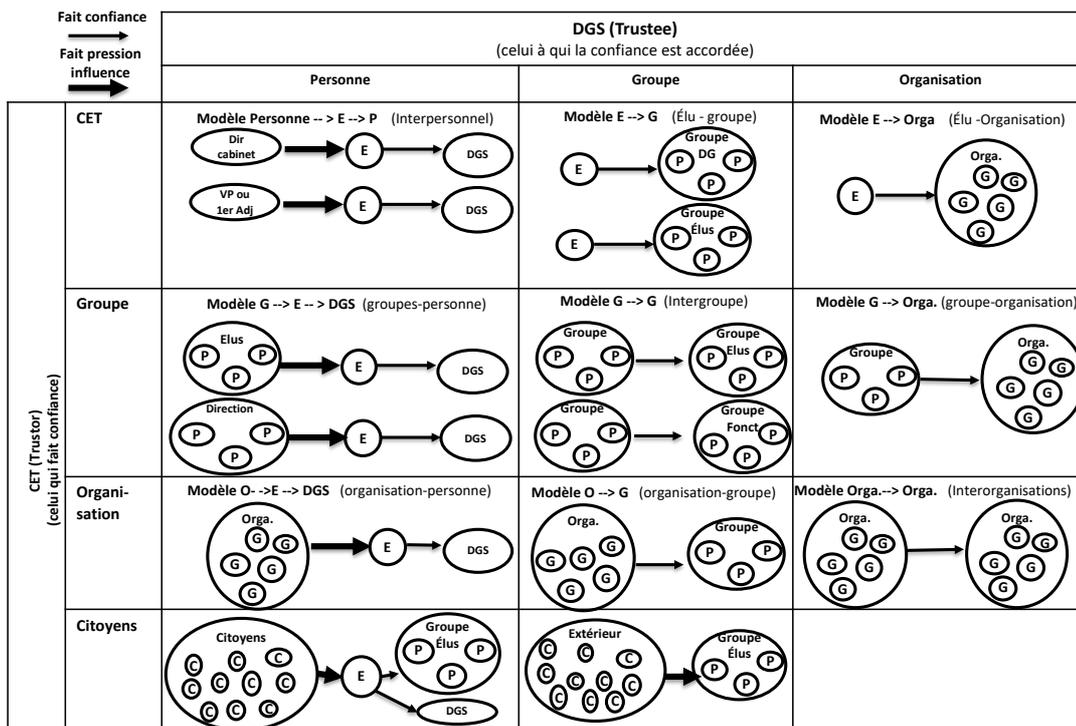


Figure 88 : La confiance vue avec une perspective à plusieurs niveaux : adaptation à la relation DGS-CET

Cette imbrication permet également de comprendre la co-évolution et les dynamiques de la confiance à savoir comment la confiance (ses variations en positivité comme en intensité et en nature cognitive ou relationnelle) à un niveau interagit sur les autres niveaux.

Cette diversité de relation explique donc la complexité du management territorial qui requière une grande technicité administrative mais également une très forte habileté relationnelle, qui est identifiée par les élus comme un des talents que doivent avoir les DGS. Un DGS (D12) analyse cette situation : « La relation avec un exécutif n'est pas le fruit de deux individus. Elle est aussi le fruit dans notre monde territorial d'interactions avec d'autres personnes. Ce sont des jeux d'équilibre. Et pour que la confiance tienne

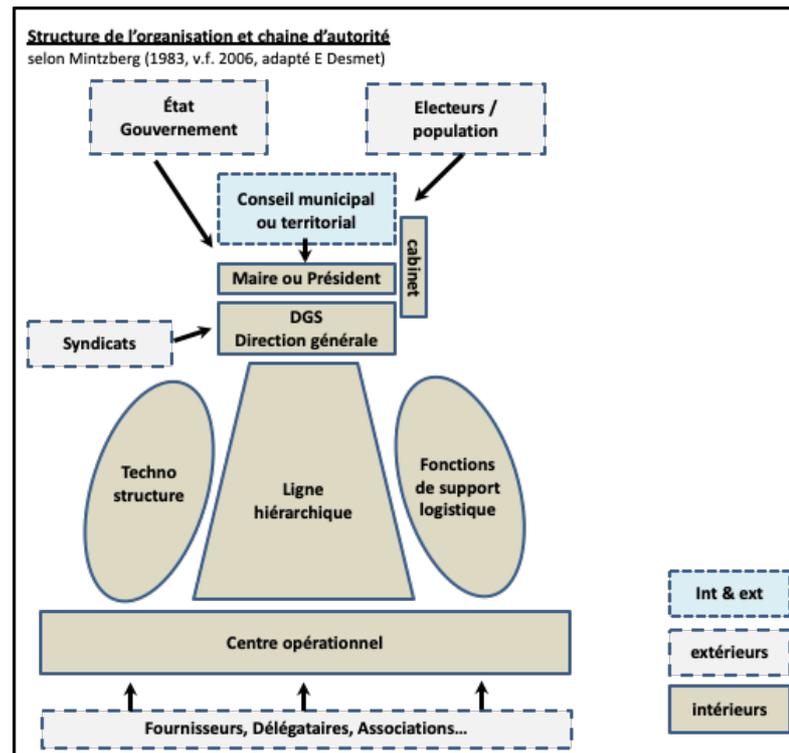
et soit vraiment absolue, il faut vraiment que les individus soient très proches. Les autres acteurs interfèrent et jouent là-dessus. Certains acteurs ont même intérêt à ce que la confiance du couple ou du tandem exécutif-DGS se délite ».

On pourra indiquer que si la relation CET-DGS est « sous influence », c'est aussi la force de cette relation et de la confiance qui permet de résister aux pressions et influences. C'est bien la force de la relation entre le DGS et le Maire ou le Président qui fait la solidité du système. C'est une des dimensions politiques du rôle du DGS : *« Les élus et en particulier le maire doit se sentir que l'administration va avoir une dimension aussi un peu politique : Elle peut jouer un rôle de paratonnerre en cas de coup dur, Elle peut prendre des coups. Il y a une répartition des rôles, qui si elle est bien anticipée, est tout à fait supportable et même efficace »* (D 19).

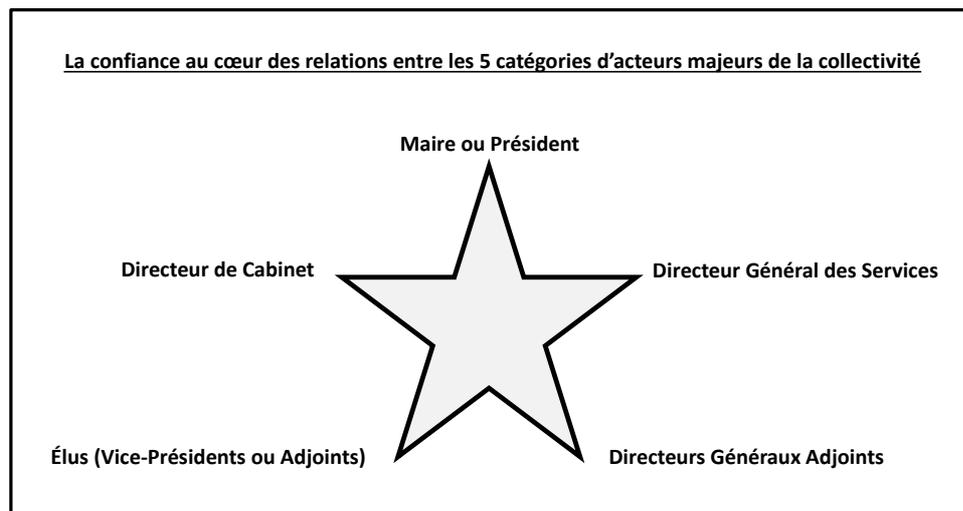
5.5.6 Une gouvernance de la confiance

En reprenant et adaptant le schéma de Mintzberg sur la structure de l'organisation et la chaîne d'autorité, on retrouve les jeux de pression de pouvoir et d'influence.

Bien que les collectivités territoriales soient par essence des organisations assez bureaucratiques, où règne la culture de la spécialisation (compte tenu de la grande variété des métiers et des compétences administratives exercées), les lignes de relation, de délégation et d'intervention doivent être clairement organisées, du point de vue des DGS qui ont une position de tour de contrôle et de pilotage. Si l'administration dispose d'une organisation assez classique, la gouvernance ou la dirigeance, c'est-à-dire les règles de fonctionnement (comités, instances formelles ou non), la création d'outils et organes de pilotage, les processus de prise de décision, de remontée d'information et de surveillance, doit être précise. Ainsi D 10 précise : *« La confiance, elle peut exister d'emblée. Elle peut se créer, mais elle doit surtout s'organiser. Et de fait, elle ne peut exister, se créer, exister ou survivre ou subsister que dans une gouvernance ».*



Au sommet de la collectivité, c'est un peu une relation à cinq côtés :



- Le CET,
- Le DGS,
- Le Directeur de cabinet,
- Les vice-présidents ou ses adjoints, (qui sont vraiment ses délégués, ses hommes de « confiance » au CET), qui sont un relai important avec le conseil municipal,
- Les DGA et le DGST.

Les relations entre ces acteurs sont de grande importance pour assurer la dynamique du système et sont donc suivies de près par le Président comme par le DGS qui y sont extrêmement attentifs.

Un DGS (D 10) explique « *Autant le président et le DGS doivent être main dans la main. Le président va aussi assurer sa relation directe avec ses vice-présidents. Le DGS a des relations fortes avec ses DGA, une relation moins politique et plus administrative, sachant qu'après aussi bien le DGS que les DGA, doivent travailler avec les vice-présidents. C'est là-dedans que ça se passe : Le DGS est sous l'autorité du président. Bien sûr il y a une relation de confiance, mais il y en a un qui est patron de l'autre. Du coup, le DGS a autorité sur les DGA. Ce qui se passe souvent dans les collectivités, c'est qu'il y a un lien étroit qui se crée entre les DGA et les vice-présidents, sur leurs champs d'intervention. Seulement, il ne faut pas que le président perde la main sur ses vice-présidents, ni le DGS sur ses DGA, sinon les « couples 'DGA et vice-président' court-circuitent, et le Président, le DGS voire le Directeur de cabinet peuvent être débordés et perdre leur temps à rattraper les coups ou recadrer les demandes budgétaires ».*

Le risque étant de voir se développer au lieu des attitudes de coopérations et de respect des règles, des comportements « stratégiques » et opportunistes (Crozier & Friedberg, 1977). Le DGA devient « propriétaire de son domaine avec le Vice-Président du secteur. Les DGA peuvent faire du « clientélisme » avec les élus et court-circuiter le DGS.

Un DGS (D14) relate ainsi une campagne de débordement menée par un DGA qui voulait renforcer ses positions à l'occasion d'une réorganisation pour l'évincer, une situation décrite également par d'autres DGS : « *Je me suis fait déborder par lui, y compris dans les premières versions d'organigramme qu'il proposait, qu'il allait faire valider le soir avec le maire. Le lendemain, le maire disait qu'en fait, il était d'accord avec la version que proposait un intermédiaire dans la soirée, j'ai heureusement vite vu d'où cela venait ».*

Ce qui va importer aussi dans le renforcement de la relation entre le CET et le DGS, c'est que l'un et l'autre se conforte mutuellement, et souligne leur source de légitimité

pour agir. Cet exercice nous paraît nécessaire : nos interlocuteurs ont souvent insisté sur ce que devrait faire l'autre. Peu d'interlocuteurs, que ce soit les DGS comme les élus, nous ont fait part de leur compréhension des enjeux pour l'autre, comme s'il s'agissait d'un angle mort de leur analyse des situations.



Figure 89 : La légitimité du pouvoir

Par exemple, s'ils comprennent qu'ils « incarnent la volonté politique du Maire » (D19), il leur est parfois plus compliqué de comprendre les postures de leur CET, de décrypter les agendas cachés, de comprendre les jeux politiques et les réseaux sur lequel il s'appuie ou contre lesquels il se positionne. Surtout qu'il pressent « *qu'à tout moment, pour des raisons irrationnelles mais politiques, il peut sauter. C'est une sorte de fusible. C'est une variable d'ajustement politique* » (D 8).

5.5.7 Les risques des jeux « personnel » des acteurs

Nous avons identifié le risque d'opportunisme de certains DGA, d'autres acteurs plus importants ressortent des entretiens : le directeur de cabinet comme les 2 premiers Vice-Présidents ou Adjoints.

Le directeur de cabinet peut, selon l'organisation personnelle avoir un rôle déterminant, également aux confins entre le politique et l'administration, en particulier pour s'assurer que le programme politique est correctement mis en œuvre. Dans la zone grise décrite par Lamarzelle (2014), il peut s'immiscer et troubler le travail de la direction générale. Quasiment tous les DGS ont connu au cours de leur carrière une situation de grande tension avec un directeur de cabinet. En même temps, tous

les observateurs, en particulier, les consultants en recrutement soulignent leur réel potentiel de valeur ajoutée dans la gouvernance de la collectivité. C'est dire leur importance.

Que disent les textes³⁷ ? L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 autorise l'autorité à recruter de manière discrétionnaire des collaborateurs en vue de l'assister personnellement dans son double rôle de chef de l'administration locale et de responsable politique. Ils ont un engagement personnel et déclaré à l'action politique menée, contrairement à l'obligation de neutralité demandée aux fonctionnaires. Ils disposent d'une relation de confiance personnelle, souvent née de batailles politiques menées ensemble, d'une nature autre que la subordination hiérarchique. Le rôle du cabinet est de conseiller l'autorité territoriale, de préparer ses décisions, avec des dossiers fournis par les services compétents de l'administration. Il joue un rôle de liaison entre l'autorité territoriale et l'administration, les assemblée ou instances politiques, les organismes extérieurs. Ils assurent un suivi des affaires purement politiques de l'élu.

Les observateurs soulignent que le profil du directeur de cabinet a évolué avec le temps, comme celui du DGS et de l'élu avec une technicité croissante. Il est aussi symptomatique des priorités « politiques » du maire et de sa manière de piloter la collectivité car il est proche du Président/Maire sur le plan relationnel, affectif et politique.

Leur rôle a monté en puissance aussi sur la communication, l'organisation du temps du président et des agendas, sur la préparation des instances (filtrage des délibérations, présentation politique des décisions administratives, argumentation des délibérations présentées au conseil, éléments de langage.

³⁷ Le CGCT bien sûr et les textes suivants :

- Loi du 28 janvier 1984 (article 110)

Décret n° 87-1004 du 16/12/ 1987, relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales,

- Décret n° 88-145 du 15/02/1988 modifié, relatif aux agents non titulaires de la Fonction Publique Territoriale,
- Circulaire du 23/07/2001, relative à la mise en œuvre du protocole du 10 juillet 2000 et de la loi n°2001-2 du 3/01/2001, relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale - contrôle de légalité des actes de recrutement d'agents non titulaires dans la fonction publique territoriale.

Comme partenaire, il peut être un allié précieux pour le DGS, Il joue un rôle d'intermédiaire, voire de facilitateur. Il permet l'ajustement du DGS aux priorités politiques du Président. Tactiquement, il peut limiter le risque de « choc frontal » entre DGS et le Maire ou Président. Ils peuvent également contenir certains élus de la majorité (d'autant plus que c'est aussi l'un de ses rôles de surveiller la majorité et les velléités de certains élus dans la mesure où cela peut nuire au président/maire).

D'un extrême, on peut avoir le directeur de cabinet omniprésent et se substituant au DGS, ce qui ne relève pas des dispositions statutaires, et pose une réelle question de fondement légal de son éventuelle autorité sur les services. Ainsi D12 témoigne : *« J'ai fait une erreur de prendre ce poste : il y avait une directrice de cabinet que j'ai découvert très rapidement, une femme infernale qui voulait tout maîtriser et qui voulait tout régenter, qui court-circuitait, ce qui déstabilisait ma fonction ».*

De l'autre, des DGS inexistants, débordés par des directeurs de cabinet qui leur donnent des ordres. Ou des Directeurs de Cabinet cantonnés à un rôle de Chef de Cabinet, c'est-à-dire la gestion de l'agenda et les affaires protocolaires, tandis que le DGS se voit demander de préparer les discours et éléments de langages et piloter la communication.

Les observateurs soulignent l'importance de rôles équilibrés, complémentaires entre le DGS et le Directeur de cabinet, pour apporter une réelle valeur ajoutée et de percussion au CET. Un consultant en recrutement (CdT 2), fin observateur des collectivités, également ancien directeur de cabinet, plaide pour la constitution de trios majeurs constitués de fortes personnalités qui apprennent à se respecter, se réguler : *« Là où le plus intéressant, c'est quand on voit un DGS puissant et un cabinet puissant où, du coup, on a vraiment un chef de l'exécutif qui va manager son duo ou son trio. Enfin en tout cas ces deux collaborateurs et là, on a quelque chose qui peut être particulièrement intéressant. Mais ça demande une implication et un poids. Il faut un chef d'exécutif fort pour pouvoir manager deux fortes personnalités en cabinet et en direction générale. Dans les faits, soit on a un Dir Cab fort, soit on a un DGS fort, mais on a rarement les deux. Quand on a les deux, là on gagne vraiment en puissance*

et là, c'est vraiment très intéressant, une complémentarité, voire une complicité pour le DGS et le Dir Cab, et surtout une vraie force de frappe pour le chef de l'exécutif. Pour moi une collectivité qui a du potentiel c'est un trio ».

Le tableau ci-dessous établi à partir de nos entretiens montre les différents scénarios de coopération entre les DGS et les Directeurs de Cabinets selon leur rapport au pouvoir, leur « intelligence » de la fonction. Il souligne également les risques en cas de déséquilibre.

Scénarios de coopération entre DGS et Directeur de Cabinet			
	DGS Fort et « dominant »	DGS Fort et Coopérant	DGS Affaibli
Directeur de Cabinet Fort et intrusif	<ul style="list-style-type: none"> Lutte pour le pouvoir et les « territoires » Cloisonnement des rôles Tensions fréquentes Arbitrages réguliers de l' élu Risques de blocage de l'administration pour des combats stériles Risques de départs de l'un et/ou de l'autre sur décision du CET 	<ul style="list-style-type: none"> Lutte pour pouvoir et territoire Tensions sur temps disponible du président Retrait du DGS sur ses compétences administratives (perte potentielle de valeur ajoutée) Cloisonnement des fonctions administratives Nécessité de recadrage par DGS voire CET 	<ul style="list-style-type: none"> Court circuits fréquent troublant l'administration Administration se sent marginalisée et non respectée Dénigrement possible du DGS Détérioration de la relation et de la confiance entre DGS et CET
Directeur de Cabinet Fort et Coopérant	<ul style="list-style-type: none"> Lutte pour l'influence sur l' élu Retrait du Dir Cab sur ses missions politiques et communication Cloisonnement des fonctions de communication, et de relations « politiques » Nécessité de recadrage 	<ul style="list-style-type: none"> Répartition des champs d'intervention Optimisation du temps et de la charge de travail Partage d'informations politiques & administratives permettant un bon reporting vers le CET Création d'un climat de confiance et de performance perçu par le CET 	<ul style="list-style-type: none"> Le Dir Cab essaie de jouer les go-between voire d'être l'avocat du DGS Risque de jeux politiques des DGA et/ou des Adjoints Départ prévisible du DGS
Directeur de Cabinet cantonné dans des missions périphériques	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle tout terrain du DGS qui cumule les deux fonctions Surcharge de travail et « sur-sollicitation » du DGS Manque d'un véritable travail « politique » auprès du CET, ce qui affaiblit sa position et le rend dépendant du DGS 	<ul style="list-style-type: none"> Le DGS peut essayer de valoriser le Dir Cab voir d'en devenir non officiellement le patron pour déléguer certaines missions confiées par le CET. Surcharge de travail du DGS qui est détourné de ses fonctions principales Risque d'erreurs « sensibles » du DGS sur des missions où il a moins d'expertise 	<ul style="list-style-type: none"> Elu(s) omniprésent (s) Risque d'épuisement et d'erreurs de l' élu sur des sujets techniques ou sur la communication Démotivation (voire départ prévisible du DGS et du Dir Cab)

Figure 90 : Scénarios de coopération DGS et Directeur de Cabinet

Autres éléments perturbateurs soulignés par les observateurs des grandes collectivités : les « visiteurs du soir » qui n'ont pas de rôle, ni de fonctions officielles ni dans l'administration, ni au cabinet. « Ce ne sont pas forcément des responsables politiques... plutôt des compagnons de route du maire, qui remontent des rumeurs, des avis sur les adjoints, sur la direction générale. Ce n'est pas facile à gérer, car on ne sait pas vraiment au fond quelle information va remonter et si cela va influencer le maire pour se faire une idée, prendre une décision, se faire un avis sur tel ou tel », illustre E1.

On pourrait dire que cela procède des « effets de cour » classique dans de grandes organisations humaines, mais cela montre combien les collectivités territoriales sont ouvertes et sujettes à de multiples jeux d'influence qui perturbent la relation au sein de l'exécutif et de la direction générale.

5.5.8 Explicitation de la notion de « Contrat invisible », le ressenti de la confiance

La revue de littérature a à plusieurs reprises mentionné la dimension invisible, indicible, intangible de la confiance tout en soulignant son rôle majeur pour fluidifier les relations. Nos interlocuteurs dans le terrain ont souligné cet aspect invisible, aussi lorsque nous leur avons demandé de préciser, d'illustrer de leur perception du phénomène de confiance, ils ont répondu sur plusieurs registres. Ce point de recherche est assez novateur, dans la mesure où nous leur avons demandé d'exprimer leur ressenti, au-delà des définitions « rationnelles » qu'ils ont produites et que nous avons classifiées.

C'était un de nos objets de recherche que de comprendre « de l'intérieur » de dévoiler, de comprendre, de mettre en lumière, de démystifier cette invisibilité.

5.5.8.1 *Les noms et des métaphores pour le dire*

Les expressions employées par les interlocuteurs, surtout les deux protagonistes, les observateurs étant moins diserts, entrent dans cinq registres principaux. Nous les avons classés à partir des termes utilisés, comme avec la tonalité ou les gestes employés pour les dire comme pour décrire la situation.

Ainsi nous avons identifiés chez nos interlocuteurs les registres suivants :

1-Le côté indivisible indicible, souvent décrit avec difficulté (moments de silence pour chercher les termes, balbutiements),

2-le caractère secret, comme crypté comme intime que seuls les deux pouvaient ressentir, ou que l'un des deux imaginait que les deux seuls ressentiaient (par effet de projection). Ces mots prononcés à voix basse, sur un ton de confiance, parfois en fermant les yeux,

3-le « coup de foudre » comme si une machine se mettait en marche soudainement, avec un sentiment qu'il y a un avant et un après ce premier contact avec des descriptions faites de manière décidée, comme si ce qui s'était passé était une évidence »,

4-Le caractère fusionnel, avec des scènes décrites avec enthousiasme et entrain,

5-le caractère émotionnel et « feeling », avec des mots simples, des éléments plus faciles à décrire, pour exprimer une sensation de confort.

Le tableau suivant reprend les ressentis émis par nos interlocuteurs, classés dans chacune des 5 catégories établies. On pourra noter la richesse des termes, du registre analogique et métaphorique employés par nos interlocuteurs.

Ressenti de la confiance dans la relation à la première rencontre (termes et "tonalités")					
	Invisible	Secret	Coup de Foudre	Fusionnel	Feeling, émotionnel
<i>tonalité, façon de s'exprimer, gestes</i>	difficulté pour décrire, s'y reprend à plusieurs fois, balbutiements	voix basse, ton de confiance, les yeux qui se ferment	dit de manière décidée, comme une évidence	enthousiaste	plus facile à décrire, exprime une sensation de confort
termes employés en occurrence					
*un aspect subliminal	1	1			
*Le côté crypté					
*Affectio societatis				1	1
*Contrat invisible	1				
*Subliminal	1	1			1
*Communication invisible	1			1	
*A cœur ouvert					1
*Une alchimie		1		1	
*Je l'ai touché au cœur			1		1
*Au cœur de la relation					1
*Le dédic			1		
*Un feeling					1
*Un phénomène indiscible	1				
*Une certaine complicité				1	1
*Une connivence					1
*Les signes « faibles » qui se répondent des deux côtés		1	1		
*Le premier regard			1		
*Un pressentiment		1			1
*Une première impression			1		
*Un ressenti profond		1			1
*Le non verbal	1				
*Fusion				1	
*Huile (dans les rouages)				1	1
*Cela a fait tilt			1		
*Un courant qui passe			1		
*Une connection			1	1	
*Osmose				1	
*Comme si l'on avait des antennes		1	1		
*Empathie					1
*un côté symbiotique				1	
*Comme un couple				1	1
*Cordialité					1
*Une dimension spirituelle	1	1			
*Fluide	1			1	
*Un contact presque animal		1	1		1
	8	9	10	11	15

Figure 91 : Ressenti de la confiance dans la relation, à la première rencontre (termes et "tonalités")

Nous avons aussi remarqué comme il était finalement assez facile pour eux de se remémorer ces premières rencontres, même plus de 10 ans après. Ce qui souligne leur côté marquant et fondamental dans la relation et dans la confiance qui y a germé. Ce sont bien des moments générateurs de confiance. Ces premiers ressentis sont l'objet d'attention particulière pour les témoins de la rencontre en particulier les conseils en recrutement qui doivent pronostiquer l'issue de la rencontre et les chances de réussite dans le poste.

L'un d'eux (CdT 2) décrit très rationnellement ce moment pourtant intime et qui se joue sur le registre émotionnel : *« Pendant l'entretien, quand j'y assiste, je regarde la synchronisation des gestes. C'est souvent à ça qu'on le voit. C'est un débit de parole, l'ouverture à l'autre dans sa posture On va l'avoir même dans la gestuelle, c'est-à-dire on va voir des gestes partagés. Soit c'est l'évidence, soit on voit la fluidité, on voit une vision partagée, on voit des modes de fonctionnement très complémentaires ou très similaires. Et là, on va pouvoir rapidement sentir que les choses vont bien s'engager. »*

Ce que confirme un de ses confrères (CdT 1) : *« pendant cette rencontre, entre le candidat et le maire, il se passe quelque chose d'indicible, un peu comme une alchimie. On sent la relation se créer, des regards, une écoute, une sorte d'harmonie gestuelle, comme si l'un répond à l'autre, à plusieurs niveaux ».*

5.5.9 Les qualificatifs au fur et à mesure de la construction de la confiance

Au fur et à mesure du développement et de la construction de la confiance, la densité et l'intensité de la relation évolue. Les protagonistes décrivent aussi, plus rationnellement que la phase initiale, car une fois la phase de séduction passée, il faut entrer dans les dossiers, les projets, c'est-à-dire la relation professionnelle entre deux dirigeants qui travaillent nécessairement de concert.

La montée en puissance et en densité de cette relation donne des indications aussi sur leur ressenti de la confiance à chaque étape. Lors de nos entretiens, nos interlocuteurs parleront ainsi de

- Coopération (une relation où chacun a des intérêts propres qui doivent être satisfaits)
- Alliance (une relation seulement rationnelle sans affect, où le CET et le DGS se savent « alliés » pour une durée de temps, et où chacun joue sa partition)
- Entente (une alliance avec une dimension relationnelle et un certain plaisir à travailler ensemble, à collaborer)
- Pleine Confiance (indiquant une entente élargie, des délégations, des marges de manœuvre, voire des autorisations à empiéter dans le « domaine » de l'autre)

sans risque de conflit ni de recadrage, ainsi que la possibilité du renouvellement du contrat en fonction des résultats et de la qualité de la relation)

De manière évident, l'intensité des interactions (leur fluidité et leur transparence), la multiplication des échanges d'information (tout comme leur richesse), la régularité et la fréquence des interactions procède du développement de la relation et de la complicité entre les acteurs.

Le comportement et le rôle symbolique à son égard en parallèle de cette graduation, tel que décrit par nos interlocuteurs, indique aussi la projection affective, l'attachement, voire le transfert pour reprendre un concept psychanalytique, le tout permettant de pronostiquer la qualité de la relation, et le « sur-engagement » (ou les sacrifices) que l'acteur est prêt à consentir pour maintenir la qualité de la relation. Un CET peut être ainsi décrit (et idéalisé) comme un Mentor, un Père spirituel, et en regard un Fils de substitution. Par analogie avec le compagnonnage, il peut être un maître (et l'autre un apprenti). Il peut être un souverain qui demande des récompenses ou des médailles pour son vassal. Comme professeur, il peut transmettre des principes, comme pour D15 : *« Ce maire m'a pris sous son aile. Il m'a appris des principes que je garde toujours précieusement, qui font que je suis arrivé là où je suis. Clairement, il m'a appris le sens de l'écoute, à être pragmatique, à ne jamais perdre mon objectif de vue, à ne pas trop parler. Il m'a transmis son sens politique ».*

Les aspects physiques ont aussi un rôle déterminant pour entretenir (ou non la confiance). Nos interlocuteurs reconnaissent que l'allure générale, l'apparence, la poignée de main, la franchise du regard, l'aisance, la posture, la tenue, la profondeur de la voix, la capacité à sourire, la manière d'entrer « dans leur bulle », sont des signes qu'ils attendent, observent et savent apprécier, pour jauger, dimension animale-sentir, établir un rapport. Un DGS (D 13) décrit ainsi son président : *« Dès le départ, déjà, physiquement, il avait de l'allure. C'est important. Et puis, il avait une voix agréable. Surtout dans la manière dont il se comportait, j'ai compris tout de suite que c'était quelqu'un qui respectait les gens. Qu'il n'était pas du tout dans le style arrogant du genre « Je suis président de région. C'est moi qui décide ». J'ai compris tout de suite*

que c'était quelqu'un qui était suffisamment à l'écoute. Et alors, comment vous dire, il y a eu quelque chose. Et, j'ai eu envie d'aller travailler avec lui. »

5.5.9.1 *L'impression de confiance comme processus*

La relation entre le DGS et le CET, tout comme l'impression de confiance entre les deux qui en découle, est aussi décrite comme un processus, une dynamique de contrat qui s'exécute. Ce peut être un contrat moral convenu entre eux deux dès le départ, du style « *on avait dit 5 ans* » (D5). La relation, qui pour relever de la cohésion, nécessite pour autant des ajustements permanents, du temps consacré par le DGS pour deviner les humeurs du Président. Un observateur (O2) indique ainsi : « *Le DGS guette beaucoup les réactions, les humeurs les signaux qui pourraient montrer de la confiance, de l'impatience. C'est peu explicité. Quand ils sont ensemble, ils font tandem. Mais je sais par le DGS, c'est que rien ne lui est dit, et que pour orienter son action, il doit deviner ce que peut ressentir le Maire, s'il est fâché, agacé.* »

5.5.9.2 *Les contre signaux de la confiance*

A contrario, d'autres signes forts marquent la dégradation de la relation et de la confiance. Parmi ceux évoqués par nos interlocuteurs, qui sont en ligne avec les comportements de violation de la confiance décrites plus haut, nous avons retenus :

- Les discours ambigus avec des affirmations bizarres, à double sens ou elliptiques,
- Le changement soudain de comportement (comme une rupture de rythme),
- Des demandes incongrues et sortant le DGS de ses prérogatives,
- L'évitement, le blocage de communication il y a un moment où cela ne passe plus,
- Contrat moral rompu,
- les signes d'agacement, les fâcheries, le courroux, l'énervement voire la colère,
- Tout signal, non convenu entre le DGS et le CET, de modification de l'organisation relationnelle comme la création d'un poste de directeur de cabinet ou le changement d'adjoint ou la montée en puissance d'un nouvel adjoint etc.

5.5.10 Clarté des rôles

La revue de littérature a souligné que le contexte social est déterminant de la relation : dans une organisation, l'individu endosse un rôle, avec une partition à jouer, un comportement spécifique, déterminé correspondant à des attentes, des normes sociales (Katz & Kahn, 1966). Perrot (2005) a montré que les inadéquations de rôles, pouvait générer des conflits conditionnant des attitudes (insatisfaction, intentions, motivations), des comportements (des résultats, des performances) voire du stress et de la pression ressentie.

La bonne tenue du rôle devrait être un facteur de prédictibilité et donc de réduction de l'incertitude et donc de facilitation de la confiance. Ce que souligne D5 : *« À partir du moment où l'on trouve la place de l'autre, et la place qui reste à occuper. Et si l'on décide de l'occuper, tout se passe bien et ça se passe en très bonne intelligence ».*

Dans les collectivités, où l'organisation est théâtralisée et mise en scène (ne serait-ce que dans des conseils, l'agencement de salles, les prises de paroles officielles etc...), la répartition des rôles est nécessaire et se fait sous l'autorité du CET et du DGS.

Comme le DGS, cadre dirigeant expérimenté, aura été préparé, au long de sa carrière et de ses mobilités, été préparé, le CET, souvent professionnel de la politique connaît les rouages de l'administration. Seuls les nouveaux élus devront pour entrer dans leur rôle, franchir des phases d'ajustement pour passer du rôle imaginé au rôle réel. Comme témoigne le DGS (D5) : *« le maire a beaucoup progressé depuis son premier mandat il y a douze ans. Au début, quand il est arrivé. Il avait un peu de défiance et d'inquiétude par rapport à la loyauté des équipes en place du précédent mandat. Là maintenant il a pris davantage d'épaisseur. Il a une idée assez claire de ce qu'il souhaite parce que l'expérience lui a apporté un certain nombre d'automatismes qui lui permettent de décider ».*

Comment prennent-ils leur place sans générer de confusion ? Comment gèrent-ils les interférences, qui vont au-delà des pressions et influences vues plus haut ?

5.5.10.1 Prendre clairement son rôle et sa place

La prise du poste est un acte de première importance sur les plans réels comme symboliques. Comme dans toute organisation, La prise de fonction est un acte de leadership. Les phases de transition dans de nouvelles fonctions font partie des moments les plus difficiles de la vie professionnelle des *leaders*. La réussite (ou l'échec) dans les premiers mois augure du succès ou de l'échec dans la fonction. (Watkins, 2003). Ce sont des périodes à fort risque car les enjeux pour l'organisation sont majeurs : déploiement d'un programme politique, pilotage de projets majeurs (techniques comme administratifs). Les feuilles de route des élus comme des DGS sont très chargées, aussi la qualité de la relation dans le tandem tout comme la prise de fonction, seront très observées par l'ensemble des élus et de l'administration.

C'est à la fois un acte d'autorité pour montrer que l'on est l'homme (ou l'acteur) de la situation, et de soumission d'une certaine manière à une organisation, à son protocole et ses règles de fonctionnement spécifiques, qui sont dans la fonction publique bien spécifiques car plus figées que dans d'autres environnements.

De surcroît, c'est un acte très observé qui va susciter l'adhésion (ou non) du corps social, sa confiance pour pouvoir s'investir à sous son autorité (« on a besoin d'y croire ») et placer ainsi le mandat, la sur une orbite concrète et sereine.

5.5.10.2 Prendre sa place et y rester

Une des règles de conduite lors de la prise de fonction est de trouver sa place, sa position. Un DGS (D8), particulièrement expérimenté, confirme : *« Il ne faut pas « manger » la place de l'autre : il faut préserver la place de l'élu, c'est important en particulier avec des présidents plus réservés moins expérimentés. Ce n'est pas parce que le président est peu bavard, ou n'est pas un grand orateur qu'il faut s'exprimer à sa place. C'est un jeu qui peut être très dangereux. Ainsi, dans mon dernier poste, le Président présentait de grandes qualités humaines : loyauté, quelqu'un de droit, pas politique, assez novice, peu préparé sur les questions de gouvernance. Je l'ai guidé et nous avons été très complémentaires »*. C'est une manière claire de montrer à son interlocuteur que l'on est loyal, qu'on le respecte et que l'on coopère pleinement. Comme on rentre dans son rôle, on devient plus prévisible et on pourra inciter l'autre

à faire confiance, à se mettre en risque plus volontiers, en déléguant par exemple des signatures, des missions, des représentations.

Les règles du jeu sont connues et sues de chacune des parties. Un président (E3) rappelle ces règles basiques : « *Le premier, c'est l' élu qui décide. C'est essentiel. Et deuxièmement, c'est la mise en œuvre qui doit être réalisée par les « techniciens », c'est-à-dire celui qui met en œuvre, et donc d'une façon très traditionnelle, la mise en œuvre suppose du reporting, de rendre compte, suppose de la confiance puisque quand vous demandez à quelqu'un de mettre en œuvre ce que vous avez décidé, avec l'éclairage et le conseil du technicien, souvent indispensable, il faut avoir confiance dans la mise en œuvre. Le technicien doit rester à sa place, mais l' élu doit aussi rester à sa place. Or, la tentation est grande pour l'un et pour l'autre de franchir quelquefois la barrière, si j'ose dire. A la fois pour un technicien de décider et à la fois pour un élu de vouloir mettre en œuvre lui-même auprès des agents notamment ».*

C'est lorsque les règles de franchissement ne seront pas claires que les confusions pourront émerger et troubler la confiance. Ce peut être le fait des acteurs eux-mêmes, ce qui arrive dans les phases de transition, de prise de fonction et donc ce qui entraîne nécessairement soit des ajustements soit des départs de DGS. Ce peut être aussi le fait de pressions et d'influences d'autres acteurs, jouant le DGS contre le CET. Là encore la force de la confiance préservera les acteurs d'une détérioration de leur relation.

Symboliquement prendre sa place est aussi respecter la scénographie, les lieux et l'agencement, le type de réunion selon les sujets traités et le style de relation entre le CET et le DGS. Les DGS soulignent l'importance de moments « privés » où l'on peut tout se dire, échanger à cœur ouvert, endroit et échanges qui restent confidentiels. Pour le DGS D1, une des clés pour préserver la relation est que « *s'il y a désaccord, le débat ne doit pas être public* ». Et au final, le DGS se conformera à la décision du CET.

L'agencement des salles est une manière aussi symbolique d'asseoir les rôles et l'autorité du CET et du DGS. Un DGS (D12) nous donne un exemple : « *Lorsque le Maire participait aux réunions de direction, c'est le maire qui prenait à ce moment-là, sa place au centre de la table de réunion qu'elle présidait. Moi, je me déplaçais à sa gauche et*

autour il y avait tout le staff. Il y avait jusqu'à une trentaine de personnes dans mon bureau qui était très grand. Et j'avais organisé la réunion. Donc, on savait qui devait prendre la parole, qui commençait, qui présentait. Je jouais le rôle de facilitateur ».

C'est accepter aussi pour le DGS, de dire des choses que l'élu ne peut prononcer, de manière à le protéger, tout en faisant valoir la parole de l'administration, se répartir les rôles et la parole. C'est un signe de connivence, de complicité opérationnelle et contribue à renforcer la confiance. D1 souligne : *« Nécessairement, le Maire est obligé d'enjoliver les choses, et donc l'administration et le DGS servent parfois de bouclier, de bouée de sauvetage, d'empêcheur de tourner en rond. En mettant en avant les textes, la réglementation Non pas que le maire ne veuille pas dire non. Il est tout à fait capable de le dire, mais parfois, si c'est quelqu'un d'autre qui le dit à sa place, c'est toujours mieux que ça, ça nécessite effectivement une confiance à l'égard du DGS. »*

Le respect du protocole et de la scénographie fait partie du rôle rempli. C'est un gage de stabilité et un élément pour rassurer le CET, comme le DGS. Il participe donc de la construction de la confiance, ainsi que de l'image donnée du tandem et de sa force.

5.5.10.3 La confusion des rôles entre DGS et CET

Les élus et les DGS sont formels. *« Le décideur c'est le conseil municipal ou le conseil communautaire. C'est le maire, c'est le Président. L'exécutant, c'est l'administration, sous le contrôle du Maire. »* (E2). Il n'y a pas de doute sur la question, les textes d'ailleurs sont clairs qu'ils soient règlementaires ou qu'ils émanent du Syndicat des DGS.

Il ne s'agit pas de dénigrer l'un au profit de l'autre, mais de souligner que chacun a un rôle particulier dans la gestion politique et administrative (ou technique) des dossiers. Pourtant le fait que l'ensemble de nos interlocuteurs, CET comme DGS, se sentent obligés de le rappeler, comme si la mise au point permettait de régler un éventuel flou. Plusieurs élus soulignent la tentation de certains de leur DGS (souvent ceux qu'ils n'avaient pas choisis) de se substituer à eux, ce qui leur a été au bout du compte fatal. Avec des scénarios radicaux car l'élu pourra toujours mettre en avant un acte de déni de démocratie, puisque lui est élu et rend compte à ses électeurs, contrairement au

DGS : un élu (E7) rapporte son expérience difficile : *« Avec mon premier DGS c'était très compliqué : il voulait être calife à la place du calife. Il traitait les affaires dans mon dos. Il considérait que les élus ne savaient rien, qu'ils étaient incompetents et incapables de prendre des décisions voire de gérer les services. C'était très agaçant. Il était incapable de nous donner des informations en particulier à moi et avait une attitude particulièrement déloyale et méprisante. On avait l'impression que les rôles étaient inversés. Cela a fini très mal. J'ai décidé de recruter un directeur de cabinet, dont une partie du rôle a été de surveiller si nos décisions étaient vraiment bien mises en œuvre, ce qui n'était pas le cas. De plus il informait l'opposition... et plus tard, quand il avait quitté les effectifs, a même fait partie d'une liste d'opposition aux élections suivantes... ».*

Nous voyons donc que la confusion des rôles est néfaste pour les DGS, car les élus vivent cela comme une violation majeure de la confiance. Au mieux, cela peut être considéré comme une erreur, à surtout ne pas répéter, et nécessiter un recadrage.

De même, s'ils doivent être alignés sur le CET, les DGS soulignent le piège d'être un double de leur Maire ou Président. La ressemblance avec son Président ou son Maire. Se montrer digne de confiance n'est pas adopter un comportement ou un discours similaire à l'élu et peut même avoir l'effet inverse en donnant au CET, aux élus et à l'administration l'impression d'être un politique (alors que le rôle attendu est d'être le chef de l'administration qui commencera à douter de son chef. S'il doit avoir un sens politique, son rôle n'est pas de faire de la politique.

D'un autre côté, chez les élus et fonctionnaires expérimentés, la confusion n'est pas possible. Comme le dit un observateur (O 10), DGA « Ressources « mutualisées Ville et EPCI » : *« Notre élu connaît bien le fonctionnement des collectivités, c'est un professionnel. Du coup, il ne mélange pas les genres, en particulier entre les responsabilités de l'administration, et ce qui relève de l'action des politiques. Les lignes sont claires : chacun chez soi, personne ne franchit la ligne des responsabilités. On a une tradition de maires exigeants mais respectueux de leur administration. On a aussi une direction générale, qui sait travailler avec des grands élus, avec les maires des collectivités, et qui apportent sur la durée leur savoir-faire. C'est très professionnel. »*

Pourtant, pour des raisons d'ambition politique, un élu peut arriver avec le souhait de changer les choses rapidement. Un élu voit son horizon temps changer dès le lendemain de son élection, où le compte à rebours pour les prochaines élections est lancé. Par conséquent son horizon temps se confronte avec le souhait de sortir les projets et programmes pour lesquels il a été élu, et sur lesquels il sait qu'il va devoir rendre compte, en se montrant digne de confiance de ses électeurs. Il y a donc bien une chaîne d'imbrication de confiance des électeurs, vers les élus (en premier lieu le CET), puis vers le DGS et son administration. Pourtant cette chaîne peut sembler occasionner des retards, des décalages temporels. C'est ce qui suscite des doutes, des agacements, voire une certaine méfiance. Comme le dit un DGS (D9) *« cet élu est arrivé avec plein d'envies, plein d'aspirations. Il a envie que ça bouge, il veut faire conduire des projets, et il trouve que cela ne va pas assez vite, et commence à court-circuiter. Ce qui est compliqué dans les tandems, c'est quand l'élu veut faire à la place. Pour aller vite. C'est une vraie préoccupation d'avoir une administration qui semble lente »*.

Et c'est la charge du DGS d'un côté de temporiser voire de recadrer son élu, qui peut être amené à commettre de graves erreurs (en particulier en commande publique ce que les organes de contrôles extérieurs ne manquent pas de relever et de poursuivre) puis d'aligner son organisation et son rythme sur le programme politique et la temporalité du mandat d'où l'importance d'une feuille de route claire pour le DGS qui conseille le CET et orchestre la mise en œuvre. D19 résume : *« il ne doit pas y avoir d'équivoque : le contrat et la feuille de route doivent être clair sinon le chaînage risque de ne pas être aussi direct »*.

La zone grise (Lamarzelle, 1996) est surtout pour les dirigeants interviewés une zone souple et flexible qui doit être définie au fur et à mesure du mandat.

Les CET souhaite comprendre l'administration et parfois les aspects techniques des problèmes où ils sont confrontés. Il peut même avoir des domaines « réservés » selon son expérience professionnelle : l'un sera très impliqué sur les affaires culturelles, l'autre sur un projet d'aménagement urbain, un autre encore sur l'éducation. Il peut, certains DGS le soulignent, se substituer à toute la ligne administrative (DGS-DGA-Directeur) sur ce domaine réservé.

Les DGS indiquent aussi un rôle politique dans leur rôle. Certains, par expérience et pragmatisme, revendiquent une lettre de mission flexible, à géométrie variable, redoutant un texte très normatif et sclérosant. C'est dans l'esprit de l'emploi fonctionnel » de conseiller le Chef de l'Exécutif. Un des DGS (D3) précise d'ailleurs : « *L'élu n'arrive pas avec un programme figé. Le programme se construit et se déconstruit tout au long du mandat. Le DGS participe à la co-construction du programme. Éminemment. Sauf le sujet électoral, qui n'est pas de son ressort.* ». Ce rôle de conseil est attendu par les élus qui ne peuvent maîtriser l'ensemble des dossiers sur le plan technique. Ils attendent aussi de leur DGS d'avoir un sens politique, sinon il n'y a pas vraiment de confiance, de complicité. D19 résume : « *La séparation sur le thème « l'élu pense et le directeur général des services exécute » est vraiment caricaturale. Cela ne se passe pas comme cela. Cela participe de la confiance pour gérer.* »

Donc cette zone grise, d'interférence peut tout à fait être convenue voire souhaitée, car l'implication de l'élu permet de prioriser, d'allouer encore mieux les ressources au bon endroit. Ce qui pose problème, c'est ce qui peut être ressenti comme de l'ingérence contre-productive, qui questionne l'existence même de la confiance. Pourquoi déléguer, si c'est pour intervenir à la place ? C'est qu'il y a au fond un doute sur le tempo, sur la compétence... donc sur des ressources de la confiance. Et cette ingérence est systématiquement vécue comme une violation par l'un ou l'autre.

5.5.10.4 Interférences dans la relation et la confiance CET & DGS

Le plus compliqué dans la zone grise, c'est la maîtrise de la relation avec les principaux adjoints et le directeur de cabinet, dont l'influence est considérable, dans la mesure de leur implication forte dans l'organisation, de leur intention stratégique et de leur ambition politique.

Ces relations avec les adjoints peuvent être très positives : si le DGS et l'Adjoint travaillent étroitement, cela peut permettre un pilotage habile et politique de la mise en œuvre des politiques publiques, ce qui fait gagner un temps précieux au CET, et une certaine sérénité de travail pour le DGS.

Il faudra pour le DGS s'assurer du regard bienveillant du CET sur une relation complice avec un adjoint ou un VP qui peut être perçu comme un concurrent potentiel. Un DGS (D 10) expliquant son éviction par une meilleure relation avec les Vice-Présidents, que son Président, qui jalousait cette qualité relationnelle, pourtant professionnelle et centrée sur les dossiers à piloter, se remémore cet échange : « *Vous avez un problème avec les VP* », « *Je ne pense pas, Monsieur le Président* » « *Vous avez un problème, parce que, chez moi, ils ne viennent plus, mais ils viennent chez vous. Vous les réunissez dans votre bureau* ». « *Moi, je ne les réunis pas, ils viennent me voir individuellement, pour parler de leurs dossiers et puis souvent, c'est moi qui me déplace chez eux* » « *Ils sont chez vous. Ils ne viennent pas chez moi* ». On pourrait évoquer la personnalité suspicieuse de l'élu. Le témoignage montre bien que la relation avec les adjoints doit être coordonnée et convenue pour conforter la confiance.

Vis-à-vis des Adjointes, un maire (E1) conclut : « *La meilleure réponse c'est la personnalité du directeur général et du directeur de cabinet. Il est très important qu'ils aient tous les deux une grande proximité avec leur élu. Ils doivent sans cesse avoir une conscience des rapports de force, nous sommes dans des lieux pouvoir. La qualité de la coordination entre les deux acteurs, et aussi de nature à les renforcer tous les deux* ». Pour autant, nous l'avons relevé et indiqué plus haut, en cas d'arbitrage l'adjoint aura toujours la préférence du CET. Un maire ajoute (E4) : « *Le DGS exerce une fonction à haut risque : il joue rôle de catalyseur et de disjoncteur. En cas de dysfonctionnement, c'est le DGS qui en fait des frais.* »

L'autre interlocuteur qui intervient dans la « zone grise », c'est le Directeur de Cabinet. Là l'élu doit être vigilant pour cadrer les débordements volontaires ou non du directeur de cabinet, pour ne pas déstabiliser sa relation avec le DGS, et donc sa fonction en dernier ressort. Un maire (E) présente une compétition déclenchée progressivement à son insu qui s'est mal terminée et lui a fait perdre une année : « *Quand j'ai recruté le directeur de cabinet, étonnamment, il était plus présent dans les réunions de chefs de services, dans les réunions de direction que le DGS. Et donc là, il y a eu une forme de compétition qui s'est un peu instaurée, et je passais mon temps à arbitrer. C'était pénible... Cela a duré un an jusqu'à une explosion, qui a fait que le DGS est parti* ».

Quand l'ensemble est au contraire clair et précis, le trio peut se révéler performant. D9 explique : *« chacun a compris son rôle, chacun se place dans une posture relationnelle, équilibrée, saine, intelligente, c'est juste exceptionnel. Quand j'étais dircab, je me considérais comme un facilitateur de vie, du président d'abord, des élus ensuite pour mettre du liant et ensuite avec entre le président et les élus, l'exécutif administratif, le DGS et ses équipes. Je ne me substituais pas au DGS ».*

Les DGS qui savent travailler avec les directeurs de cabinet, de manière à renforcer la confiance avec leur CET, ont une attitude voisine qu'ils ont avec leur CET : clarté des rôles et mission, proximité (ils se rencontrent informellement très fréquemment), copilotage sur certains dossiers, échange d'information. Ils savent faire du directeur de cabinet leur ambassadeur auprès du CET. Cette relation peut être également utile pour gagner un temps précieux.

Ce que souligne D2 : *« Avec le Directeur de Cabinet, on s'informait régulièrement. Tous les soirs je passais une demi-heure avec lui pour faire un point. Il y avait suffisamment de travail du côté d'administration comme du côté politique, nous n'avions pas à empiéter sur le terrain de l'autre. Cela bien fonctionné aussi parce que le président était très attentif sur ce point. »*

Donc pour conclure, dans cette répartition des rôles, l'habileté relationnelle et les qualités de diplomate du DGS sont très sollicitées avec ces acteurs évoluant dans la « zone grise ». Elle nécessite de passer un temps important qui peut être très productif et faciliter la confiance. C'est une des évolutions majeures du métier de DGS dont les missions sont passées de « bureaucrate classique », tourné vers l'intérieur, très administratif vers le directeur engagé (« le bureaucrate politique » in Burlen et Thoenig, 1998) qui conseille le CET, oriente, initie et encourage les nouveaux projets, clarifie les rôles de chacun et arbitre.

Notre terrain fait remonter 4 scénarios principaux de jeux relationnels autour du binôme CET-DGS, que nous avons schématisé, et nous permet d'élargir et d'enrichir l'approche de Lamarzelle (2014).

Scénario 1 : équilibre général

Le pouvoir du CET, comme celui d'un Chef d'entreprise, est exercé de manière équilibré et organisé : chacun (DGS, Adjoint ou VP et Directeur de cabinet) connaît sa feuille de route et son rôle, sans empiéter sur les domaines d'intervention des autres. De nombreuses réunions de coordination et de pilotage permettent les ajustements

La lisibilité pour l'administration est simple : le DGS agit sous l'autorité du CET, qui légitime son rôle et ses ordres.

Les adjoints ou VP font le lien entre les citoyens ou associations et l'administration sur le plan politique. Ils s'appuient sur les DGA et les services pour conduire les politiques qui leurs sont déléguées.

C'est un scénario classique que les collectivités connaissent avec des maires ou présidents présents et impliqués dans le quotidien (ce qui est renforcé avec le non-cumul des mandats).

Les points de déséquilibre peuvent être une mésentente entre le DGS et le CET qui interviendrait trop dans les services court-circuitant et déresponsabilisant le DGS.

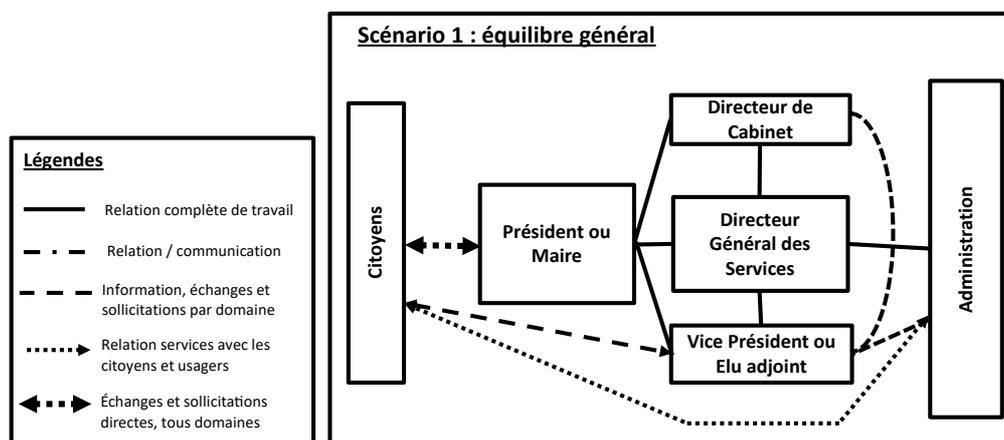


Figure 92 : Dynamiques relationnelles dans un schéma relationnel équilibré

Scénario 2 : vice-présidents ou adjoint(s) très présent(s)

Le pouvoir du CET est incontesté politiquement compte tenu des autres responsabilités politiques. L'Adjoint est le délégué officieux ou officiel du CET avec qui il peut avoir des liens de fidélité ou des rapports de force, du fait d'une tendance qu'il

représente dans la majorité. Il devient incontournable au quotidien, agit par délégation du CET avec qui il est en liaison constante. Il est l'interlocuteur constant et principal du DGS et de ses DGA pour valider leurs actions. La qualité de la relation de travail du DGS avec l'adjoint ou le VP est la clef de la confiance.

La lisibilité pour l'administration est simple : elle voit en l'adjoint ou le VP le représentant réel de l'exécutif, qui a la légitimité des urnes également. Elle s'en remet au DGS pour négocier les décisions ou arbitrages. L'adjoint s'appuie sur le DGS et de ses directeurs (souvent les directeurs des fonctions ressources : finances, RH, informatique, Contrôle de Gestion) pour asseoir son autorité sur les autres élus.

C'est un scénario que les collectivités connaissent avec des maires ou présidents peu présent du fait de leurs autres occupations (professionnelles ou politiques).

Les points de déséquilibre peuvent être une lutte pour le pouvoir ou une mésentente entre le DGS et ce VP ou cet Adjoint. L'arbitrage que devrait éventuellement faire le CET est quasiment systématiquement en faveur de l'Adjoint ou du VP...pourtant potentiellement concurrent du CET.

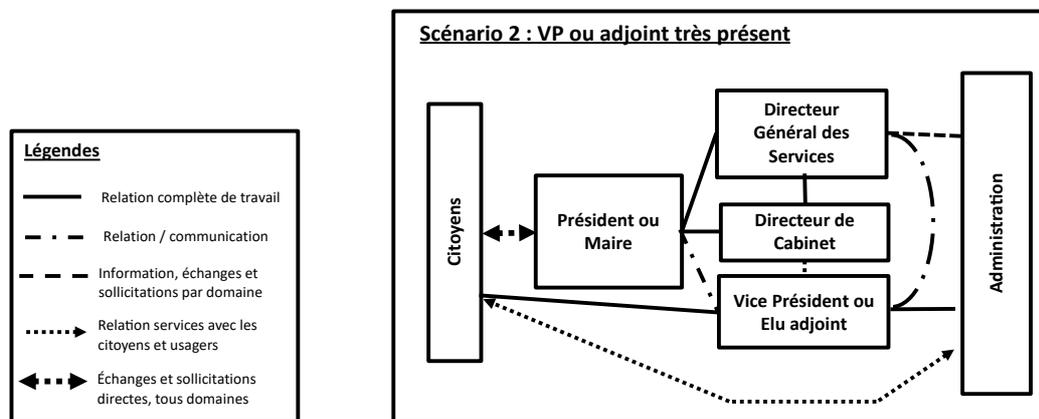


Figure 93 : Dynamiques relationnelles autour d'un VP ou d'un Adjoint très présent

Scénario 3 : directeur de cabinet très présent

Le pouvoir du CET est incontesté politiquement compte tenu des autres responsabilités politiques qui lui confèrent une certaine aura et autorité. Les élus s'alignent sur le CET. Le Directeur de cabinet est le porte-parole du CET et devient le personnage central au quotidien, qui prépare les arbitrages du CET avec qui il est en liaison constante et devient l'interlocuteur constant du DGS et de ses DGA pour valider

leurs actions. La qualité du reporting du DGS vers le Directeur de Cabinet sont les clefs de la confiance. Le directeur de cabinet est entouré d'un staff assez fourni d'adjoints, de chefs de cabinet et de conseillers thématiques qui sont les interlocuteurs des DGA et des Adjoints ou VP.

Le DGS peut avoir une relation de confiance avec l' élu comme exécutant des politiques publiques. La lisibilité pour l'administration est simple même si elle se sent marginalisée et instrumentalisée.

C'est un scénario que les collectivités connaissent avec des maires ou présidents cumulant des mandats et/ou exerçant des fonctions ministérielles, qui plaquent le schéma de fonctionnement ministériel sur celui de la collectivité. On y trouve un certain niveau de stabilité basé sur la centralisation du pouvoir politique.

Les points de déséquilibre sont les risques de brusques changements en fonction d'un calendrier politique ou de communication qui est prioritaire.

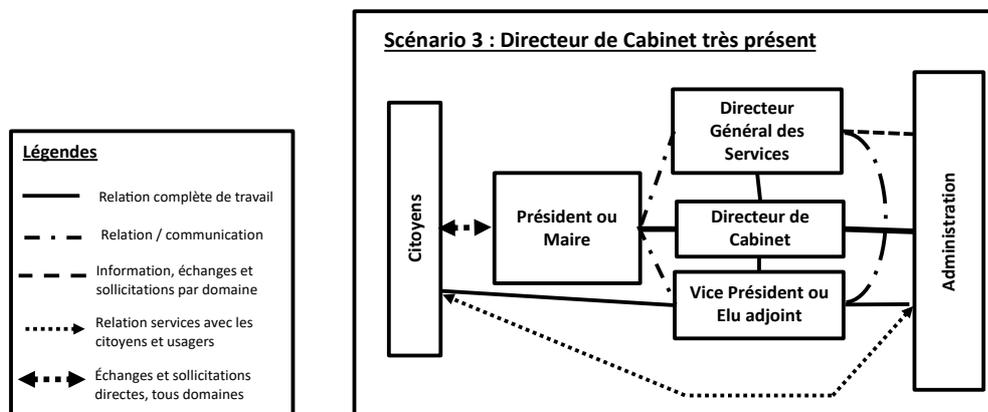


Figure 94 : Dynamiques relationnelles autour d'un Directeur de Cabinet très présent

Scénario 4 : « DGS omnipotent »

Le pouvoir du CET est incontesté politiquement compte tenu des autres responsabilités politiques qui lui confèrent une certaine aura et autorité.

Le DGS devient le personnage central, qui centralise et devient l'interlocuteur majoritaire du CET et de ses collaborateurs « à Paris ». La qualité du *reporting* est essentielle, la capacité à faire gagner du temps, à comprendre les ordres à mi mots, la

préparation express des instances et réunions du président/maire par le DGS sont les clefs de la confiance.

Il peut avoir une relation forte de confiance avec le CET qui lui délègue de nombreux pouvoirs et le pilotage des adjoints ou des Vice-Présidents.

La lisibilité pour l'administration est claire et simple (le DGS est l'interlocuteur unique).

Le directeur de cabinet est cantonné dans un rôle de tenu de l'agenda, voire e communication et de relations presse « locale ».

C'est un scénario que les collectivités connaissent avec des maires ou présidents cumulant des mandats et/ou exerçant des fonctions ministérielles. On y trouve un certain niveau de stabilité, les points de déséquilibre pouvant naitre d'évolutions dans la majorité politique.

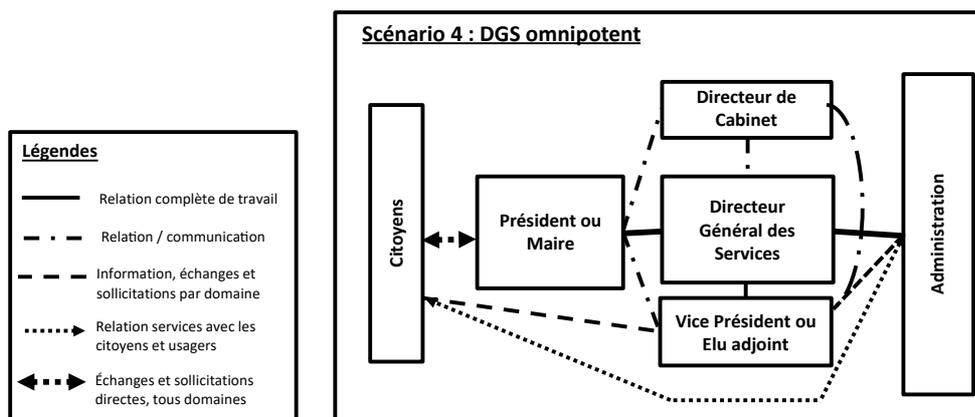


Figure 95 : Dynamiques relationnelles autour d'un DGS omnipotent

5.5.11 *New Public Management*

La revue de littérature a souligné combien les réformes successives des collectivités territoriales, si elles vont dans un sens de responsabilisation, de modernisation, sont un vrai défi pour les élus, en particulier les maires qui au-delà de l'exercice de leur mandat, jouent des rôles de premier plan dans les EPCI, sont débordés par les normes, les réglementations (qui changent régulièrement de surcroît), la juridicisation de la vie publique (Jacq, 2009), les chantiers financiers et fiscaux etc.

Pour mener à bien ces réformes fondamentales, ils ont dû s'entourer de fonctionnaires compétents (Lamarzelle, 2014, 2017) et experts, bien formés, et leur faire confiance. Un maire (E4), également conseiller régional et qui dispose d'une expérience importante comme haut fonctionnaire territorial souligne ainsi : « *Compte tenu de la complexité administrative, on a besoin pour s'en sortir, de compétences très pointues et identifiées* ». Ce que confirme un consultant en recrutement expert du secteur : « *C'est extrêmement difficile de piloter des organisations aussi complexes que celles-là. Donc, on a la tête des DGS qui ont tous un degré à la fois de compréhension du système, du système administratif, politico administratif qui est élevé. En plus ils jouent un rôle de commutateurs, de catalyseurs de projets, de relations que des managers, ce sont des dirigeants d'un très haut niveau de technicité* ».

Évolutions à répétition sur le plan réglementaire, technicité requise pour piloter des projets d'investissement (pour les transports, la gestion de l'eau, de l'assainissement, les bâtiments etc... qui représentent des investissements considérables), et souhait de se montrer exemplaire dans la modernisation de leur administration en mettant en place des principes nouveaux de management... et forte pression financière, sont les paramètres de performance administrative. Cela renforce la compétence de l'administration et rééquilibre le rapport de pouvoir entre le CET et le DGS. De surcroît la bonne gestion est devenue un véritable argument électoral.

Les CET rencontrés nous disent s'impliquer davantage sur le sujet. La fin du cumul leur donne plus de temps pour s'y consacrer. Un consultant en recrutement insiste : « *la pression financière, qui a amené les élus à suivre plus étroitement tout ce qui était*

chiffré, et parce que l'argument de « bonne gestion » pour les électeurs. Cela rapproche aussi l'élu de sa collectivité et de son DGS. »

Si cette thèse ne vise pas l'exploration du *New Public Management*, ni de la performance, nous aurons pu constater que le langage managérial issu du secteur concurrentiel était pratiqué avec habileté par nos interlocuteurs, élus et fonctionnaires, ce qui confirme les recherches de Hertzog, (2009) et de Le Bart (2009). Cela crée un nouveau terrain de travail en commun entre le DGS et le CET. Cela impacte fortement le type de relation et la confiance entre l'élu et le DGS.

Un paradoxe pour établir/renforcer la confiance... le grand écart entre l'élu et l'administration.

5.5.11.1 Nouvelles technicités des DGS : garantie de résultat, de confiance et d'image

Indéniablement le développement de la technicité requise pour exercer les fonctions de DGS, en font des spécialistes recherchés et sûrement plus respectés dans leur compétences techniques et administratives, par l'exécutif territorial. En s'adjoignant un DGS, on complète et renforce la palette des talents nécessaires pour conduire l'administration.

Les grandes transformations que va piloter le DGS du fait des changements administratifs ou des grands travaux, vont l'amener à bouleverser la structure administrative. Il bénéficie d'un double avantage : d'un côté, il dispose d'un discours rationnel justifiant sa mission auprès de l'administration et s'assurant son adhésion (l'administration étant de forte culture légaliste). De l'autre, il satisfait les élus dont des sentiments partagés envers l'administration, se situent entre méconnaissance, et méfiance voire aversion, et se réjouissent de voir se réformer, se moderniser ce qu'ils peuvent percevoir caricaturalement comme un monument de l'immobilisme, voir un corps opposant à leur souhait d'apporter de nouvelles approches. D12 s'est vu dire ainsi par le CET : *« Monsieur, on connaît votre expérience dans le domaine de l'organisation, de la gestion des procédures. J'ai besoin de ça pour redresser ma ville ».*

Pouvoir se positionner à la jonction du politique et de l'administration, donne une position de force particulière, reconnue par tous et suscite la confiance « a priori » de l'ensemble des parties.

Ce savoir-faire rare et cette expérience attendue, est un gage, une assurance de maîtrise, de réussite dans la mise en œuvre des projets politiques. C'est aussi une manière de se dire et de pouvoir dire que l'on a mis tous les atouts de son côté.

C'est le cas, au moment de changements administratifs majeurs (à la création de la communauté d'agglomération, ou lors de sa transformation en communauté urbaine, ou de son passage en métropole). Un élu (E1) indique le caractère d'un profil de DGS recruté : « *Il nous fallait un patron capable d'aller discuter avec le préfet et avec les ministères.* ».

Le pilotage d'organisations complexes et la capacité à les transformer requière une connaissance fine du fonctionnement des collectivités locales, « *on a la tête ces organisations, des DGS qui ont tous un degré d'expertise très élevé à la fois de compréhension du système, du système administratif, politico administratif* » (CdT 4). La réputation des DGS se construit sur leur expérience qui leur confère une expertise, une assurance pour les CET, qu'il s'agisse de conduire des projets de mutualisation Ville et EPCI ou de territorialisation, en particulier pour les métropoles, les départements ou les nouvelles régions. Un DGS explique ainsi son recrutement où la mission relevait à la fois de l'adaptation des services (nouvelle organisation géographique) et de l'utilisation de méthodes de management très inspirées du NPM : « *on fait donc un énorme projet de déconcentration des services qui conduit à créer des entités qu'on appelait des agences départementales où tous les métiers du département étaient représentés, un projet de réorganisation énorme. Pour rebattre les cartes, on a mis tous les postes de la collectivité à la vacance et qui ont changé de titulaire* ».

Un autre DGS souligne la rareté de son profil (ce qui le plaçait favorablement dans un rapport de force) : « *J'avais un profil très recherché avec une expérience de direction générale en mairie, en agglomération est en département. Le projet était très fort, j'ai choisi une grande ville et l'EPCI dont elle était ville-centre. Il s'agissait de mutualiser les*

services, de préparer la transformation de communauté d'agglomération en communauté urbaine, avec tout ce que cela implique comme travail avec les maires (transfert de compétences, négociations sensibles...) ».

Ces projets de réorganisation « administrative » s'accompagnent aussi de recherche d'économie et de performance, voire de changement de culture de management. La capacité à conduire des innovations, en mobilisant les équipes ou en renouvelant les équipes de direction, peut être attendue par le CET, qui pourra faire valoir ces changements dans son bilan politique. Ainsi la zone grise peut se constituer de projets administratifs ou techniques à forte portée politique. Il en va ainsi des projets de digitalisation des services ou de l'intégration de politique de transition écologique qui montent dans les préoccupations politiques des élus, souhaitant montrer un aspect exemplaire de leur politique, en intégrant ces dimensions.

5.5.11.2 Apporter des méthodes du « privé » : culture du résultat

Selon la sensibilité politique ou l'expérience professionnelle du CET, le DGS peut être amené à introduire des méthodes directement issues du secteur privé. L'argument de la recherche de performances économiques ou d'économies (une des pressions majeures des collectivités territoriales) est le plus souvent utilisé pour ne pas se déconnecter de l'équipe administrative, souvent rétive à ce genre d'incursions du secteur privé dans les affaires publiques.

Créer une tension mais non pas une rupture de confiance entre le DGS et l'administration... car il est supposé tenir ses troupes, les aligner autour du projet politique, mais aussi les fédérer et donner du sens à leur action. C'est un exercice d'équilibre assez périlleux pour les DGS dont on attend d'eux des qualités de management, comme l'indique un élu (E3) : *« Un directeur général des services, vous n'attendez pas de lui qu'il soit le spécialiste du RSA, ou le spécialiste des mineurs non accompagnés, ou de la gestion financière d'une collectivité. Vous attendez une qualité de lui, essentielle à mes yeux, qui est une qualité de management. Je souhaitais avant tout un manager ». Je suis quelqu'un d'une culture privée par mon exercice professionnel, de conseil en entreprise en tant qu'avocat d'affaires, c'était important d'intégrer des principes de management du privé ».*

C'est aussi attendu par les DGS qui veulent montrer leur capacité à innover, sur le fond en transformant l'organisation et sur la forme en s'appropriant un vocabulaire directement issu du secteur concurrentiel... tout en embarquant leurs équipes. L'habileté consistant à trouver le point où l'élastique ne rompt pas. D9 précise ainsi : *« Je ne voulais pas être dans une structure endormie. Je venais vers le public pour essayer de « disrupter », de moderniser, de faire la démonstration qu'on pouvait travailler différemment dans une collectivité. Cinq ans plus tard, nous en avons fait la démonstration. J'ai ouvert tous les sujets de transformation numérique. Aujourd'hui, la collectivité montre que l'on peut travailler avec des process bien plus allégés, orientés usagers, très fluides dans nos postures. Lors du recrutement, j'étais face à des profils plus classiques : l'un d'eux était énarque, l'autre polytechnicien etc. Donc vraiment, des gens qui auraient été plus compétents que moi sur le plan de la bonne gestion, au sens administratif du terme. Je pense que le président m'a fait confiance parce que je venais du privé et qu'il pensait que j'allais ramener que des méthodes du privé. Mais pour autant, il a fallu m'adapter car je pouvais casser la machine. La grippe. La subtilité, c'était de donner des gages au président en lui disant « Regardez, ça bouge, on se remet aux 35 heures, on supprime le badgeage, on essaie d'épurer les organisations pour éviter les strates hiérarchiques à 6 ou 7 échelons. On crée de la fluidité, on intègre des nouvelles méthodes de travail, du design thinking, on essaie d'introduire la démarche d'évaluation de la qualité, tout en donnant le temps d'expliquer aux équipes ».*

Les DGS sont souvent tiraillés entre des élus pressés, voulant changer l'administration et une administration qu'ils trouvent trop lentes, leur détachement sur un emploi fonctionnel ou leur contrat de 5/6 ans, accentue cette perception de temps limité pour montrer des résultats et par conséquent leur impatience. O1 témoigne : *« Le DGS avait une tâche de renouveler le personnel et d'obtenir des progrès extrêmement rapides sur la modernisation, sur l'organisation et sur les résultats ».*

La temporalité de l'action (ou le calendrier d'action) est une variable de conduite, et de confiance. Les DGS soulignent que cela doit être négocié pour être intégré leur feuille de route. Entre technicité et habileté relationnelle... deux compétences, deux ressources de compétence attendues par les élus.

5.5.12 *Spoils System* : une pratique courante

La politique de « système des dépouilles » est désormais pratiquée couramment dans les collectivités territoriales. La question du système des dépouilles se teint au cœur du débat entre démocratie et bureaucratie. On souhaite un contrôle démocratique sur l'appareil démocratique, mais d'un autre côté on attend de la bureaucratie d'être impartiale.

Le développement du système des dépouilles se tient également au cœur du déploiement des méthodes du *New Public Management*, avec, entre autres, la réaffirmation de l'autorité politique, l'invitation à la frugalité (et la recherche d'économies), la réforme de l'administration, l'introduction de nouveaux modes de gestion et d'une culture de la performance, avec des systèmes de contrôle et de pilotage.

Sancino (2011) a montré l'opposition entre les bureaucrates classiques et les bureaucrates politiques. Les premiers mettant en avant leurs compétences techniques et leur intervention cadrée par les textes. Les seconds mettant en avant leur expertise, leur action étant impactée par la volonté politique des dirigeants. Dans ce continuum, les DGS se situent aux confins des deux, mixant un profil de modérateurs (en s'assurant de la conformité et de la légalité des mises en œuvre de l'action politique) et de moteurs (en souhaitant être co-constructeurs des politiques publiques, ainsi qu'en transformant l'administration et la soumettant ou en l'alignant à la volonté politique. Ce rôle -un peu sur le fil du rasoir- n'est pas sans risque, de peur de trahir l'un ou l'autre camp. Le système de « contrat de mandat » illustre cette position intermédiaire, et indique un cadre légal et temporel de l'action des DGS. C'est un des éléments qui réconcilient l'approche bureaucratique et l'approche politique et offre un espace dans lequel la relation et la confiance peut se développer, une confiance indispensable au plus haut niveau des collectivités territoriales.

Bien que le monde des relations professionnelles dans les collectivités territoriales soit moins ouvert à ces dimensions « affectives » ou « relationnelles » de la confiance, il en est différemment pour les équipes de tête très attentives à la qualité de la relation, à des valeurs communes voire des appartenances communes, des histoires vécues en

commun (la gestion de crises, la conduite de projets majeurs, une campagne électorale etc...), des goûts communs, des référentiels communs etc., qui sont de nature à édifier et conforter cette confiance affective. C'est un des sous-jacents du *spoils system*.

Pour autant le renouvellement des équipes de direction des collectivités peut aussi intégrer différentes philosophies : celle de l'appartenance « le *Spoils System* traditionnels » et celle de la performance (« le *Spoils System* concurrentiel », issu du secteur privé)

Différentes approches des spoils system : émergence d'une catégorie intermédiaire « FPT Transformée » E Desmet, adapté de Sancino (2011)			
Modèles de spoils system	Spoils system FPT traditionnel (jusque 2000/2005)	Spoils system FPT Transformée (estimée depuis 2000)	Spoils system Secteur privé concurrentiel
Accord du parti	Haut	Pour prise de référence (plus les amis politiques que le parti)	Bas/limité
Accord politique	Haut	Pour vérification de la réputation du candidat retenu	Haute (politique dans le sens d'alignée avec la nouvelle gouvernance)
Valeurs	« Partitocratie »	Méritocrate (résultats, et comportement antérieurs) et Appartenance (équipes politiques)	Méritocratie
Nature de la concurrence	Fermée	Élargie et réseaux	Ouverte et internationale
Arbitrage indépendant ou extérieur	Non	Possible (voir cabinets de recrutement)	Oui
Implications organisationnelles	Spoils system comme un processus politique	Spoils system comme un processus managérial et politique, et une dimension d'intuitu personae	Spoils system comme un processus managérial
Nature du processus	Cooptation	Recrutement par intermédiaire	Concurrence
Pouvoir	Concentré	Le CET décide. Il peut également déléguer.	Diffus

Figure 96 : Différentes approches des "Spoils Systems" : émergence d'une catégorie intermédiaire

Cette confiance relationnelle peut être ambivalente : on peut avoir confiance dans les capacités, les compétences de son interlocuteur sans avoir confiance dans ses intentions (Karsenty, 2013). D'où les dilemmes qui apparaissent lorsqu'un nouveau chef de l'exécutif local est élu : doit-il garder l'équipe de direction et les collaborateurs de cabinet en place, qui sont a priori compétents ? Lui feront-ils allégeance ? Leurs intentions envers lui-seront-elles positives ?

Le système des dépouilles s'est banalisé depuis plus de 20 ans font remarquer l'ensemble de nos interlocuteurs. Pour un DGS (D3), « *il serait anormal que le DGS ne change pas quand le Maire change* ».

Cette banalisation procède d'une logique politique et d'une règle intégrée dans les risques du métier. Un changement de majorité entraîne quasiment automatiquement un changement de direction générale, d'où les détachements sur emploi fonctionnel.

Le système s'est accentué avec le passage de Secrétaire Général à Directeur Général des Services. L'ensemble des interlocuteurs rappellent que ces changements brutaux étaient moins fréquents du temps du Secrétaire Général qui était plus fonctionnaire, d'ailleurs il n'était pas détaché sur un emploi fonctionnel. Un observateur (O6) détaille : « *À l'époque, les secrétaires généraux étaient là quels que soit les maires, et ils étaient là dans une conception entre guillemets qui était dire « on est là pour servir » « un fonctionnaire, ça fonctionne ». Et le secrétaire général, avec loyauté, essayait de fonctionner avec tous les maires, quels qu'ils soient. C'est un peu le positionnement de l'huissier dans un ministère. Il est là quel que soit le ministre. Maintenant, le DGS a un poste tellement éminent qui demande une telle osmose avec l'élu, avec qui il a une relation de confiance instaurée, de proximité. La conséquence, c'est qu'un DGS ne peut pas servir plusieurs maires successifs* ».

Désormais, le DGS est plus politique... donc plus en risque (et représentant aussi un risque, une incertitude pour une nouvelle équipe politique).

C'est la « *règle de la bascule* » qui veut que l'« *on change de DGS quand les collectivités basculent* » (D14). « *Lorsqu'il y a un changement de majorité, c'est pour ça qu'existent les emplois fonctionnels, dont on peut se séparer simplement pour perte de confiance.* ».

La perte de confiance est invoquée. Il s'agit surtout de la nouvelle autorité territoriale d'envoyer un signal fort de communication en interne comme en externe).

Quand le changement ne relève pas de la bascule politique, mais d'un changement de CET, les risques sont aussi grands : le nouveau CET veut montrer un changement de style, voire d'orientation politique.

La méfiance envers le DGS sortant vient d'un a priori contre lui et d'un raisonnement se fondant sur une surestimation des liens affectifs et de la loyauté avec l'ancienne équipe. « *En fonction des hommes, les interactions se font différemment* » souligne D3. Les élus eux revendiquent l'acte symbolique de choisir et de nommer leur DGS, qui est une des premières décisions du CET après sa prise de fonction. E8 : « *Il était évident que même si je m'entendais bien avec l'ancien DGS, je ne l'avais pas choisi. Aussi bien l'un que l'autre, on l'a compris. Les choses se sont faites en douceur, sans problème, sans difficulté, assez rapidement. C'était préférable que le maire choisisse son directeur général des services. Et que même si on s'entendait bien du temps du prédécesseur, forcément, il y avait un changement d'optique, du regard, de valeurs qui faisait qu'il était normal, pour l'un comme pour l'autre, qu'on puisse voir les choses différemment* ». Et de conclure, lapidaire « *On ne peut servir 2 maîtres* ».

Forts de cette expérience, les DGS anticipent les mouvements et les risques, d'où cette expression de « *mercato* ». C'est une première phase du désengagement du contrat de mandat, qui prend place environ un an avant les échéances électorales. Chacun, élu comme DGS, commence à reprendre sa liberté vis-à-vis de l'autre. L'un en préparant sa campagne, l'autre en s'assurant d'une porte de sortie et éviter la décharge de fonction qui a un côté vexatoire voire anxiogène. Un observateur indique : « *Chaque DG avait son réseau, ses associations, ses cabinets de recrutement. Tout ça fait que finalement, trois mois après l'élection, il y a déjà beaucoup de situations réglées.* ». Le marché régule quasiment donc les aléas politiques et de carrière des DGS.

Il y a pourtant des règles à respecter pour ne pas braquer l'administration et réussir la gestion des phases de transitions et la mise en place de la nouvelle dirigeance. Or les témoignages des personnes rencontrées montrent une grande variation de comportement des CET qui va d'une attitude ouverte et compréhensive, permettant d'amortir la situation et d'assurer un passage de relai en confiance et loyauté, non pas

forcément à l'homme mais à la fonction. *« Mon président est parti, j'ai fait l'intérim pendant six mois pour le passage de relais avec le nouveau président. Je n'étais pas nécessairement dans la défiance, surtout pas, mais quand il y a un changement de président, c'est très difficile, quelle que soit la fonction, de rester dans une nouvelle relation sauf à être très résilient et très cynique ».*

Les comportements déplacés ont en ricochet un effet sur l'administration qui observe attentivement comment s'opère la continuité administrative et la mise en place de la nouvelle équipe. Plusieurs DGS nouvellement nommés indiquent avoir reçu une liste de directeurs qui doivent partir. L'un, alors DGA (D8), témoigne : *« Lors d'une réunion de direction, le DGS a brandi la liste des directeurs que le président voulait faire sauter. C'était un peu ironique. Le nouveau DGS faisait en quelque sorte les frais de cette politique. Comme s'il fallait toujours qu'il y ait un peu de sang sur les murs. Quand j'ai vu ce mode de fonctionnement, comme l'ensemble de mes collègues d'ailleurs, j'ai rapidement cherché un autre poste de direction générale ».* Cela tétanise l'administration, avec l'apparition d'une certitude *« on va tous sauter »*. On n'imagine pas les effets délétères de ces attitudes déplacées et le sentiment de mépris pour l'administration, et aussi combien cela réduit les chances de créer une réelle confiance avec la nouvelle administration, avec les élus comme avec le cabinet de l' élu.

D7 souligne : *« C'est inadmissible la façon dont il s'est comporté. Non, mais de le virer le lendemain de sa nomination. Le DGS avait été impeccable. C'est inadmissible. C'est d'avoir du mépris pour l'administration ».* D'où l'élégance nécessaire, composante du respect de l'homme, de sa fonction et de son rôle et donc de la confiance.

Ainsi, si tous les observateurs et DGS conviennent des principes du système des dépouilles, ils soulignent unanimement l'importance de la manière et les conséquences de conduites déplacées, non seulement pour la création de la dynamique et de la confiance avec la nouvelle équipe de direction générale, mais aussi pour susciter l'adhésion de l'administration et sa confiance.

Pour conclure sur notre analyse issue du terrain

La synthèse pluridisciplinaire sur la confiance et la revue de littérature sur le contexte des collectivités territoriales ont souligné la complexité et l'aspect multi dimensionnel de la confiance dans la relation et les différents éclairages disciplinaires.

Dans notre contexte, nous avons relevé que nous avons affaire à deux chefs, l'un est chef de l'exécutif, l'autre est chef de l'administration

- L'un (le CET) est le chef de l'autre, (le DGS)
- L'un est politique, l'autre est fonctionnaire ou assimilé (de contrat de droit public),
- Il y a une asymétrie de relation entre les deux protagonistes.

L'étude qualitative en rencontrant longuement les différents protagonistes du phénomène de la confiance dans le contexte particulier de la relation entre les CET et le DGS, au sein des collectivités territoriales nous ont permis de compléter les recherches sur :

- la construction de la confiance, en particulier en nous attardant sur les étapes initiales (ce qui se joue lors du recrutement et son rôle fondamental sur la « mise en orbite » de la confiance) et finales en particulier en intégrant la question des motifs de violation de la confiance qui diffèrent selon le point de vue du CET et celui du DGS,
- les ressources respectives de la confiance entre CET et DGS dans une relation asymétrique, soulignent les points d'attention de chacun des partenaires de la relation pour créer et entretenir la confiance,
- les ressentis « émotionnels » au sujet de la confiance, sous forme d'images ou de métaphores, sont précieux et rares, surtout compte tenu du rôle de nos interlocuteurs qui aurait pu limiter leur « parole » sur ce sujet aussi intime.

Étudiant les relations employé-employeur dans un cadre professionnel, Rousseau (1998) et Neveu (2018) ont montré l'interdépendance de la confiance et du « contrat psychologique » qui conditionne la confiance entre un collaborateur et son employeur. Dans les collectivités territoriales en France, la nature spécifique du contrat ou du

détachement sur un emploi fonctionnel pour un DGS donne un caractère long mais limité dans le temps (5 ans maximum, certes renouvelables) à la relation entre le DGS et le CET. La durée de ce contrat s'aligne quasiment sur la durée du mandat politique. D'où notre proposition de définir un contrat psychologique « de mandat » alliant des aspects du contrat psychologique transactionnel (pour les CDD ou mission de courte durée) et du contrat psychologique relationnel (pour les CDI).

De même, l'évolution des collectivités modifie en profondeur les acteurs, leur approche de leur mission ou métier et les compétences (i.e. les savoir, savoir-faire et savoir-être) indispensables pour les exercer, ce qui modifie la nature de leurs feuilles de route et leurs relations, tout comme l'asymétrie de la relation, les DGS devenant de grands experts avec des talents recherchés maîtrisant les techniques administratives et les principes de management, issus plus ou moins du « *New Public Management* ». Pour autant, ils se savent constamment en risque, en particulier dans les périodes d'élections, d'alternance politique ou même de changement de CET. C'est dire l'attachement, au moins perçu du DGS au CET.

Le secteur des collectivités territoriales illustre parfaitement aussi la question de l'enclassement de la confiance. Nos interlocuteurs ont souligné combien la confiance était sous forte influence des jeux activés par d'autres acteurs (le directeur de cabinet et les « premiers adjoints ou vice-présidents » en particulier), tout comme par la confiance des citoyens envers leurs politiques et leur collectivité (Foucault, 2020). Cette confiance pourtant peut être retirée au DGS à tout moment, selon des jeux politiques qui lui échappent totalement.

Pour conclure sous une forme dynamique, nous pouvons catégoriser les principaux résultats de notre recherche, qui visait à mieux comprendre le phénomène de la confiance dans la relation entre le DGS et le CET selon un triptyque composé 3 grandes dimensions qui se complètent : l'espace, le flux et la trajectoire qui en explicitent la dynamique :

- Celle de l'Espace, c'est-à-dire le cadre physique et temporel dans lequel cette relation se déroule,
- Celle du Flux, c'est-à-dire la dynamique qui résulte des forces exogènes et endogènes, les tensions et les pressions qui impactent la relation et la confiance,
- Celle de la Trajectoire, c'est-à-dire le mouvement et la direction qu'elle emprunte, son efficacité et sa performance.

En croisant les 14 principaux résultats, ou éléments nouveaux issus de notre recherche avec ces trois dimensions, nous obtenons le tableau suivant :

Principaux résultats ou éléments nouveaux issus de notre recherche	Espace	Flux	Trajectoire
1. La nécessité de garder une distance : "trop de confiance tue la confiance"	X		
2. L'étape cruciale du recrutement, sorte de structure fractale de la relation, permettant une mise en orbite de la confiance et de la relation dyadique			X
3. Le schéma des étapes du recrutement et émergence de la confiance (vues par le CET et le DGS)			X
4. Le phénomène de la confiance dans la relation : comparaison des attentes du DGS et du CET		X	
5. Les dynamiques de violation de la confiance (vues par DGS et par CET)		X	
6. Les talents pour construire la confiance : asymétrie et attentes différenciées		X	
7. L'émergence de la notion de contrat de mandat : un CDD de longue durée (celle du mandat)	X		
8. L'analyse du rapport de forces et des points de complémentarité dans la relation CET-DGS, éléments du rapport de force et points de complémentarité		X	
9. L'enchâssement des réseaux de confiances : une relation de confiance sous influence, une relation à 5 côtés		X	
10. Les raisons des arbitrages en faveur systématiquement des élus		X	
11. Une relation de coopération DGS et Directeur de cabinet		X	
12. Qu'appelle-t-on au juste "invisible" lorsque l'on définit la confiance? Des noms et des métaphores pour le dire	X		
13. La clarification nécessaire des rôles de chacun des protagonistes pour créer un climat de confiance	X		
14. Vers un nouvel équilibre de la relation avec le développement de l'expertise des DGS entre New Public Management et expertise renforcée sur le plan administratif			X
15. Spoils System : émergence d'une catégorie entre FPT Traditionnelle et Spoils System tel que pratiqué dans le privé			X

Figure 97 : Espace, Flux & Trajectoire Croisement des résultats ou éléments nouveaux issus de la recherche

L'enjeu est de créer cet espace de liberté alors que l'on est dans cette asymétrie

1) ESPACE

Le premier élément, pour susciter un espace favorable au développement de la confiance, c'est de savoir cultiver une certaine distance entre le DGS et le CET. S'il n'y a pas de distance, il n'y a pas de relation : on se retrouve soit dans le « *politburo* », soit on est avec

soi-même. Sans possibilité de confrontation féconde des idées, dans une fusion qui limite le champ des possibles et qui interpellent aussi bien l'entourage, que la collectivité.

Nos interlocuteurs ont souligné cette possibilité du parler-vrai, de la « *parresia* », c'est-à-dire la liberté de parole, l'endroit où le moment où l'on peut tout dire. Pour les dirigeants rencontrés, il faut qu'il y ait la possibilité du désaccord, d'un désaccord fertile : rendre le débat possible, enrichir les perspectives pour augmenter la créativité (en particulier sur des sujets complexes), éviter les phénomènes « *not invented here* », c'est-à-dire l'attitude de membres d'une organisation qui rejettent les innovations survenues hors de son contrôle (ce qui diffère de la paternité affichée de l'initiative ou du projet qui reviendra naturellement au politique), éviter les phénomènes de *Groupthink*. Ici le désaccord diffère bien de l'opposition (le DGS n'est pas un cheval de Troie de l'opposition), car règne un principe de loyauté : une fois que la décision est prise, elle devient celle de tous. C'est aussi un garde-fou contre l'isolement que peut générer le pouvoir. C'est un espace administratif, et non politique où les acteurs cherchent des marges de manœuvre, avec des rapports de force entre majorité et minorité.

Le deuxième élément du cadre, c'est le contrat psychologique de mandat. Celle d'un contrat aligné sur le mandat politique, qui réduit les risques pour le politique, qui garde la possibilité, en cas de désaccord profond, de manifester sa perte de confiance. Cette synchronisation des temps réduit aussi le risque de tensions qui pourraient naître d'une perception d'un temps différencié pour le DGS et pour l'équipe politique. En revanche, il place le DGS dans une position particulière par rapport à son administration. Le contrat ainsi bâti crée un cadre temporel d'action, d'engagement moral des deux partenaires. Il requiert aussi une nouvelle dynamique pour être mis en place et être opérationnel : tout doit aller vite pour permettre à l'équipe politique de mettre en œuvre sa politique.

Le troisième élément, c'est la clarification des rôles qui constitue un cadre organisationnel propice au développement de la confiance. Lamarzelle (1996) avait déjà précisé la question de la clarification des rôles et l'existence qu'une zone « grise » aux confins du politique et de l'administration. Pour aller plus loin, nous avons identifié des scénarios cadres selon les rôles joués par les acteurs : de duo, nous avons pu élargir des scénarios de trio, voire de quatuor. De même nos interlocuteurs soulignent que cette zone, si elle

existe, est différente d'une collectivité à une autre et c'est la clarification de cette zone qui doit faire partie d'un « contrat », d'une organisation spécifique où la relation de travail prendra place. Borner ainsi la relation limite les risques, les incertitudes. Chacun connaît ses objectifs et sait comment contribuer à l'effort commun.

Enfin, il y a l'espace du ressenti de la confiance. Plusieurs thématiques ressortent des ressentis exprimés par nos interlocuteurs : son caractère invisible ou impalpable, son côté secret et mystérieux, le caractère soudain (le coup de foudre), le caractère fusionnel et complice de la relation, l'émotion ou la sensation vécue lors de la rencontre. Ce sentiment constant, initié dès la première rencontre, conditionne clairement et durablement la confiance.

2) FLUX

Parmi les forces (exogènes et endogènes) et l'ensemble des tensions et pressions qui conditionnent la confiance, nos interlocuteurs, lorsqu'on leur a demandé de définir la confiance, ont permis de réaliser une comparaison asymétrique des attentes du CET et en retour celles du DGS. Cette dynamique, renforcée par le décalage, crée une tension conditionnant les comportements d'ajustement des deux acteurs, en particulier du DGS, et établit ces zones de risques qui si elles sont évitées affermissent la position du DGS et sa relation avec le CET ou au contraire mettent en péril la relation entre le CET et le DGS.

De même, l'établissement des dynamiques de violation de la confiance, en précisant les motifs gradués de la violation et la graduation des réactions montre des différences de sources de violation, de réactions possibles et de résultat de la violation.

Les talents et ressources différenciés (CET et DGS) pour construire la confiance ont été définies par tous les interlocuteurs, générant 194 réponses et huit catégories (compétence, loyauté, habileté relationnelle et diplomatie, la complicité, l'écoute, le respect réciproque, la vision partagée et la délégation). Le classement de ces ressources de confiance, qui complètent celles déjà établies dans la littérature, montre une différence notable d'attente entre le *trustor* (ici le CET) et le *trustee* (ici le DGS). De même les éléments qui constituent le rapport de force soulignent en quoi les deux acteurs, s'ils se

coordonnent et respectent leurs rôles respectifs, peuvent présenter les points de complémentarité considérables et facteurs de performance pour la collectivité.

C'est un point que l'on retrouve avec l'enchâssement des réseaux de confiance : la relation de confiance entre le CET et le DGS s'inscrit dans un jeu de force que nous avons représenté sous la forme d'une étoile à 5 branches représentant le CET, le DGS, le Directeur de Cabinet, les Adjoints (ou Vice-Présidents) et les Directeurs Généraux Adjoints et DG des Services Techniques. Nous avons même élargi les pressions en présence en reprenant la description des pouvoirs en présence de Mintzberg (2006), de Curral & Inkpen (2002) en intégrant les pressions en provenance des citoyens. Cette imbrication explique la co-évolution et les dynamiques de confiance, tout comme la complexité du management territorial requérant technicité administrative et habileté relationnelle. Cette analyse souligne combien la force de la relation entre CET et DGS est un réel enjeu de stabilité pour l'organisation, surtout si elle s'inscrit dans une gouvernance de la confiance, et une légitimation renouvelée du pouvoir (tant du côté politique qu'administratif).

Les raisons des arbitrages du CET en faveur systématiquement des Adjoints ou des Vice-Présidents les plus puissants au détriment du DGS. Si l'adhésion du DGS au CET est la plus solide, lorsque la majorité s'effrite ou se disloque, la contrainte et l'urgence pour le CET est de se concentrer sur sa majorité et d'en maintenir l'adhésion quitte à sacrifier le DGS. La coopération éventuelle entre DGS et Directeur de cabinet enfin est une des éléments de flux majeur : nous avons commencé une analyse de cet acteur d'importance par sa proximité du CET, par son rôle politique éminent qui peuvent être des atouts pour le DGS dans le cadre d'une réelle coopération sereine.

3) TRAJECTOIRE

L'évolution de la relation de confiance, son mouvement, son aspect performatif, apparaissent principalement dans notre recherche au moment des étapes du recrutement et l'émergence de la confiance.

L'application du concept de cycle de vie par Lewicki & Bunker (1995, 1996) montrait déjà des étapes de montée en puissance de la confiance. Notre recherche confirme ces éléments en soulignant que deux phases méritent une réelle attention.

L'étape du recrutement est fondamentale, dans la mesure où, de manière fractale, elle illustre le potentiel de développement de la confiance, les risques encourus par chacune des parties. Elle montre aussi en quoi le phénomène de confiance est complexe et riche mêlant confiance « a priori », confiance basée sur des informations, confiance fondée sur les aspects affectifs et relationnels.

La phase de recrutement, comme celle de la prise de fonction est un bon prédicteur de performance et de succès du DGS dans ses fonctions.

Enfin, le nouvel équilibre de la relation avec le développement de l'expertise des DGS sur le plan administratif et technique d'une part et sur les nouvelles techniques de management issues du *New Public Management*, renforce leur performance et rééquilibre le rapport de force avec les CET. D'un autre côté, les principes de *Spoils System* assez généralisés dans les collectivités territoriales, montre aussi le caractère précaire de la position de DGS, ce qui les incite à souhaiter un renforcement des contrats comme assurance. La précarité des fonctions impacte également la relation en fin de mandat, moment où les CET se reconcentrent sur les batailles électorales, et les DGS sur le poste d'après. Un moment où les comportements redeviennent plus « stratégiques ».

Le tableau suivant résume ces éléments :

Principaux résultats ou éléments nouveaux issus de notre recherche	Espace	Flux	Trajectoire
1. La nécessité de garder une distance : "trop de confiance tue la confiance"	X		
2. L'étape cruciale du recrutement, sorte de structure fractale de la relation, permettant une mise en orbite de la confiance et de la relation dyadique			X
3. Le schéma des étapes du recrutement et émergence de la confiance (vues par le CET et le DGS)			X
4. Le phénomène de la confiance dans la relation : comparaison des attentes du DGS et du CET		X	
5. Les dynamiques de violation de la confiance (vues par DGS et par CET)		X	
6. Les talents pour construire la confiance : asymétrie et attentes différenciées		X	
7. L'émergence de la notion de contrat de mandat : un CDD de longue durée (celle du mandat)	X		
8. L'analyse du rapport de forces et des points de complémentarité dans la relation CET-DGS, éléments du rapport de force et points de complémentarité		X	
9. L'enchâssement des réseaux de confiances : une relation de confiance sous influence, une relation à 5 côtés		X	
10. Les raisons des arbitrages en faveur systématiquement des élus		X	
11. Une relation de coopération DGS et Directeur de cabinet		X	
12. Qu'appelle-t-on au juste "invisible" lorsque l'on définit la confiance? Des noms et des métaphores pour le dire	X		
13. La clarification nécessaire des rôles de chacun des protagonistes pour créer un climat de confiance	X		
14. Vers un nouvel équilibre de la relation avec le développement de l'expertise des DGS entre New Public Management et expertise renforcée sur le plan administratif			X
15. Spoils System : émergence d'une catégorie entre FPT Traditionnelle et Spoils System tel que pratiqué dans le privé			X

Figure 98 : Espace, Flux & Trajectoire : Principaux résultats ou éléments nouveaux issus de notre recherche

VERS UNE CHAÎNE DE VALEUR DE LA CONFIANCE (TRUST VALUE CHAIN) ?

Pour conclure sur notre recherche, nous avons appliqué le concept de chaîne de valeur et de création progressive de valeur à la confiance. Nous soulignons ainsi que la confiance dans la relation évolue en nature et en densité au fur et à mesure des phases de déroulement de la relation. Dans le tableau ci-dessous, nous montrons comment CET et DGS de leurs côtés respectifs, participent à la construction de la confiance à partir de leur comportement « stratégique », de leur comportement cognitif, de leur comportement relationnel et leur comportement d'attachement. A chaque phase de la relation (initiale, installation, développement, maturité et fin de la relation), la confiance évolue en nature (affective ou cognitive). Nous avons ici fait une graduation de 1 à 3 en intensité, ce qui fait une relation maximum de 6 et minimum de zéro. Selon les circonstances et les caractères des acteurs ces confiances peuvent évoluer bien entendu (d'où les flèches suggérant les extensions possibles).

Construction de la confiance et évolution de sa nature et de sa densité :

Construction de la confiance et évolution de sa nature et de sa densité						
← Indique le potentiel d'expansion ou de réduction						
Dimensions	Phases	Phase initiale	Phase d'installation	Phase de développement	Phase de maturité et de régulation	Fin de la relation
CET	comportement « stratégique »	Prise de références sur DGS	Vérifie les retours des acteurs sur DGS	Régulation équipe Adjointes ou VP	Préparation bataille électorale. Se renseigne sur DGS	Trouver un autre DGS Elaboration de thèmes de campagne
	Comportement cognitif	Prise de décision rapide. Vérification vision et valeurs	Définition feuille de route du DGS	Pilotage, suivi des reportings Délégations	Préparation bilan de mandats, suivi tempo et résultats	Identifie les points de progrès pour fin de mandat et
	Comportement relationnel	Amabilité, confidences	Implication dans intégration du DGS	Fonctionnement du tandem, régularité	Se ressource dans son cercle »restreint «	Courtoisie ou Agressivité
	Comportement d'attachement	Comportement de séduction, recherche affinité	Réunion en tête-à-tête, Franc parler	Moment de convivialité	Sonde l'attachement de ses proches collaborateurs et élus	Déception ou soulagement
	3					
	Confiance affective 2					
	1					
	1					
	Confiance cognitive 2					
	3					
DGS	Comportement d'attachement	Recherche connivence et affinité	Interactions très fréquentes avec CET Apprend le territoire	Moment de complicité Dynamique de groupe (administration et élus)	Moment de complicité Recherche de moment de confiance	Désengagement , ne pas blesser
	Comportement relationnel	Présente image solide	(omni) présence Appui voire coaching CET	S'ajuste au rythme du CET, le conseille, montre un sens politique	Gestion des conflits éventuels coordination	Courtoisie, éviter de heurter, « sortir par le haut »
	Comportement cognitif	Négociation contrat (réel et règles du jeu)	Rythme très intense (« 90+ jours ») « victoires rapides »	Conduit en « professionnel » Rythme très soutenu	Vigilance, pression sur services (résultats)	Transmettre les dossiers et partir rapidement
	comportement « stratégique »	Se renseigne sur l' élu, la collectivités, les dossiers (étude d'intérêt)	Alignement organisation au programme politique, recrutement des DGA	Jeux politiques avec autres acteurs	Attention particulière sur Adjointes et DGA. Se pose la question de son renouvellement	Conforter ou maintenir sa réputation

Figure 99 : Construction de la confiance et évolution de sa nature et de sa densité

6 CONCLUSION GENERALE

Cette recherche a été l'occasion d'explorer la littérature sur la notion de confiance dans la relation et d'en tirer une synthèse pluridisciplinaire sur la confiance plus large qu'une revue de confiance. Ce qui a enrichi nos échanges avec nos interlocuteurs.

Basée sur une approche de maïeutique pour faire s'exprimer le plus librement nos interlocuteurs et les faire sortir de positions ou de discours convenus sur un sujet au cœur de leur préoccupation à savoir la confiance dans la relation entre le CET et le DGS, notre travail de recherche se veut une contribution à une meilleure compréhension du phénomène de la confiance dans la relation en général.

La relation du tandem CET-DGS est originale car elle est centrée sur un tandem composé de deux dirigeants qui n'ont pas de pairs dans l'organisation. Ce qui diffère des principales recherches sur la confiance dans les relations de travail.

Si elle est centrée sur l'analyse du couple CET-DGS, elle permet aussi de mieux saisir les dynamiques relationnelles dans les états-majors des collectivités territoriales entre complicité, jeux de pouvoir et d'influence.

Elle fait ainsi émerger des acteurs qui non seulement influencent la relation CET-DGS mais aussi participent de la dirigeance dans ces structures complexes que sont les collectivités territoriales.

Elles permettent de souligner la complexité de rôles à jouer et le talent nécessaire aussi bien pour le CET que pour le DGS, dont les missions se sont enrichies, technicisées et dont le leadership est attendu pour entraîner les équipes et apporter le meilleur service aux ressortissants des territoires dont ils ont la charge. Il en va de la confiance des citoyens en leur mairie, EPCI, Conseil Départemental ou Régional. La confiance dans les élus et les institutions étant un sujet de préoccupation constant.

Nous avons interviewé des acteurs dans des catégories bien définies modulo la complexité du fonctionnement dans des rôles bien identifiés (par les textes, ...)

Nous avons vu que dans la réalité, il y a certes de catégories, mais la réalité est plus compliquée que cela et à géométrie variable (cette zone grise est plus ou moins large, plus ou moins dense et c'est une matière vivante alimentée par les deux protagonistes mais aussi par leur entourage proche et les évènements).

Les frontières entre les rôles sont poreuses : c'est la complexité de la dynamique du jeu d'acteurs (les batailles, la cohérence de la gouvernance ou de la dirigeance...).

Cette recherche entraîne inévitablement d'autres problématiques qui pourraient être étudiées à l'avenir en particulier dans le domaine des dynamiques relationnelles au sein des collectivités territoriales.

Si les DGS ont souligné le challenge de mutualiser Ville Centre et EPCI, on pourra creuser l'étude de ce challenge où le DGS mutualisé peut se trouver dans des configurations très différentes. : par exemple deux CET différents avec des couleurs politiques identiques ou non, avec des styles de direction différents. Dans ces différents scénarii, y a-t-il des logiques particulières de pilotage ? Comment gérer le temps et les priorités ? Quelles sont les incidences sur les organisations de l'administration ?

Notre recherche a montré le rôle important des directeurs de cabinet au sein des collectivités territoriales ? A l'instar de la confiance dans la relation CET et DGS, on pourrait étudier les constituants de la confiance entre le Directeur de Cabinet et le CET, comment se constitue les dynamiques de carrière des directeurs de cabinet ? cette importance des Directeurs de Cabinet est singulièrement vraie pour des élus qui ont été ministres (où ont occupé des fonctions importantes dans des administrations centrales) et qui tendant à importer dans les CT les modes de fonctionnement propres à l'État.

Un sujet revient également : celui de la méfiance des élus envers l'administration. Il mériterait d'être approfondi. Il prolonge en effet la méfiance des citoyens envers les élus et leur capacité à agir efficacement. Cette question du *Deep State*, d'une administration, d'une technocratie toute puissante, est revenue à plusieurs reprises pour illustrer en forçant le trait le ressenti des élus face à une administration qui donne m'impression parfois de ne faire que ce qu'elle veut. Ce serait probablement un sujet particulièrement riche et d'actualité à l'intersection de la science politique, de la sociologie et... des théories du complot ou, plutôt, des réalités très complexes dénoncées initialement par le président Eisenhower lui-même dans son dernier message à la nation (américaine) en quittant ses fonctions, le 17 janvier 1961, lorsqu'il met en garde son pays contre la montée en puissance possible d'un « complexe militaro-industriel » : « *Dans les assemblées du gouvernement, nous devons donc nous garder de toute influence injustifiée, qu'elle ait ou non été sollicitée, exercée par le complexe militaro-industriel. Le risque d'une désastreuse ascension d'un pouvoir illégitime existe et persistera. Nous ne devons jamais laisser le poids de cette combinaison mettre en danger nos libertés et nos processus démocratiques. Nous ne devrions jamais rien prendre pour argent comptant. Seule une communauté de citoyens prompts à la réaction et bien informés pourra imposer un véritable entrelacement de l'énorme machinerie industrielle et militaire de la défense avec nos méthodes et nos buts pacifiques, de telle sorte que sécurité et liberté puissent prospérer ensemble* ».

Une recherche approfondie serait de nature à expliquer et sûrement à déminer ce terrain qui semble crucial pour le bon fonctionnement des démocraties.

7 BIBLIOGRAPHIE

7.1 Sur la confiance (différentes approches)

- Allard-Poesi F., « *Kurt Lewin, de la Théorie du champ à une science du social* », paru dans S. Charreire & I. Huault (Dir.), « *Les grands auteurs en Management* », Chap. XXX, pp.501-522, 2ème édition EMS Management & Société, 2017.
- Allard O., Matthew Carey M. & Renault R., « *De l'art de se méfier* », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [Online], pp.7-20, 31 |2016.
- Alter, N., « *Théorie du don et Sociologie du monde du travail* », La Découverte | « *Revue du MAUSS* » 2002/2 no 20 | pp. 263 à 285, 2002.
- Alter, N., « *Donner et prendre -La coopération en entreprise* », Paris, La Découverte, 2009
- Aoki, M., « *Information, Incentives and Bargaining in Japanese Economy* », Cambridge University Press, trad. Economica (« *Information, motivations et marchandage* », 1991), 1988.
- Aoki, M., « *Horizontal vs. Vertical Information Structure of the Firm* », *American Economic Review*, 76 (5), pp. 971-983, 1986.
- Argyris C., « *Understanding Organizational Behavior* », Dorsey series in anthropology and sociology, Dorsey Press, 1960.
- Aristote, « *Éthique à Nicomaque* », Livres VIII et IX, traduction française, Tricot, éditions Vrin, 1990.
- Aristote, « *La Politique* », Bibliothèque Textes Philosophiques, traduction J. Tricot, Vrin, Paris, 1995.
- Aristote, « *Poétique et Rhétorique* », traduction C-E Ruelle 1883, Librairie Garnier Frères, Livre numérique en format intégral, 2017.
- Arrow K., « *The Limits of Organizations* ». Traduction française : « *Les limites de l'organisation* », PUF, Paris, 1976.
- Aubert N. et de Gaulejac V., « *Le Coût de l'Excellence* », Seuil, Paris, 1991.
- Arrow K., « *The economics of information* », Coll paper IV, Basil Blackwell, Oxford, 1984.
- Axelrod, R. « *Effective Choice in the Prisoner's dilemma* », *Journal of Conflict Resolution* n°24, pp. 379-403, 1980.
- Axelrod, R., « *More Effective Choice in the Prisoner's dilemma* », *Journal of Conflict*

Resolution n°24, pp. 3-25, 1980.

- Axelrod R., « *Donnant, Donnant – une théorie du comportement coopératif* », Éditions Odile Jacob, Paris, 1992.
- Baier A., « *Trust and antitrust* », *Ethics*, 96, pp. 231-260, 1986.
- Barber B., « *The logic and limits of trust* », Rutgers University Press, New Brunswick, 1983.
- Barnard, C., « *The Functions of the Executive* », Cambridge, Harvard University Press, 1938.
- Bass B.M., « *Concepts of Leadership* », in Bass and Stogdill's Handbook of Leadership, pp. 3-15, The Free Press, 1990.
- Bastenier A., « *La confiance dévorée par l'économie* », *Revue du Mauss*, 2010.
- Bateson G., « *Vers une écologie de l'esprit* », traduit de l'Anglais par P.Drisso, L.Lot et E.Simion, Éditions du Seuil, Paris, 1977.
- Beck U., « *Risk Society: Towards a New Modernity* », New Delhi: Sage. (traduit de l'allemand *Risikogesellschaft*- 1986), 1992.
- Bernard C., « *Le Processus de décision dans les systèmes complexes : une analyse d'une intervention systémique* », Thèse de Doctorat Université Paris Dauphine et UQAM, 2009.
- Bernard F., « *Manager avec les Philosophes-6 Pratiques pour mieux être et agir au travail* », Dunod, Paris, 2016.
- Bible (La Bible de Jérusalem) – Traduite en français sous la direction de l'École Biblique de Jérusalem, Éditions du Cerf, Nouvelle édition revue et corrigée, 1998
- Blackburn S., « *Trust, Cooperation and Human Psychology* », in *Trust and Governance*, p.32, New York, Russel Sage, 1998.
- Blake R.R., Mouton J.A., Barnes L.B. & Greine L.E., « *Breakthrough in Organization Development* » *Harvard Business Review*, Nov-Dec 1964.
- Blau P. M., « *Exchange and Power in Social Life* », , John Wiley & Sons, New York, 1964.
- Bornarel F., « *la Confiance comme instrument d'analyse de l'organisation* », *Revue Française de Gestion*, 2007/6 n°175, pp. 95-109, Paris, 2007.
- Bolden R., Gosling J., Marturano A. & Dennison P., « *A Review of Leadership Theory and Competency Frameworks* », University of Exeter, Center for Leadership Studies, 2003.
- Botelho EL, Rosenkoetter Powel K. & Wong N, « *The Fastest Path to the CEO Job, According to a 10-Year Study* », HBR, Cambridge Mass, 2018.
- Boukanbouz C., « *Les Facteurs déterminants de la confiance Inter-Organisationnelle dans*

les Réseaux d'Innovation – Le cas du pôle de compétitivité Alsace Energievie », Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université Nice Sophia-Antipolis, mai 2015.

- Bournois F., Duval-Hamel J., Roussillon S. & Scaringella JL (et alii), « *Comités Exécutifs – Voyage au cœur de la dirigeance d'entreprise* », Eyrolles, Paris, 2007.
- Bournois F., « *Essai de Leadership – Codiriger dans la complémentarité : une expérience avec Jacques Rojot* », in Bournois F. & Chanut V. (et al.), « *Les Organisations ont leurs raisons que la raison n'ignore pas – La rationalité managériale en recherches* », Eska, Paris, 2010.
- Bournois F. & Chanut V. (et al.), « *Les Organisations ont leurs raisons que la raison n'ignore pas – La rationalité managériale en recherches* », Eska, Paris, 2010.
- Brousseau, E. Geoffron, P et Weinstein, O., « *Confiance, connaissances et relations interfirmes* », dans P. Guilhon, Huard, P. Orillard, M. et Zimmerman, J.B. (Éditeurs). *Économie de la connaissance et organisations ; Entreprises, territoires, réseaux*, L'Harmattan, Paris, pp. 402 – 433, 1997.
- Brousseau E., « *Confiance ou contrat, confiance et Contrat* » in Aubert & Sysilverstre, « *Confiance et Rationalité* », INRA Édition, 2000.
- Butler, J.K., « *Toward understanding and measuring conditions of trust : evolution of a condition of trust inventory* », *Journal of Management*, 17, pp.643-663. 1991.
- Butler, J.K. et Cantrell, S.R., « *A behavioral decision theory approach to modeling dyadic trust in superiors and subordinates* », *Psychological Reports*, 55, pp.19-28., 1984.
- Butler, J.K., Cantrell, S.R., Flick, R.J., « *Transformational leadership behaviors, upward trust, and satisfaction in self-managed work teams* », *Organization Development Journal*, 17, pp.13-28, 1999.
- Cadin L., Guérin F. & Pigeyre F., « *Gestion des Ressources Humaines – Pratique et éléments de théorie* », Dunod, Paris, 1997.
- Campoy E. et Neveu V., « *Améliorer la confiance pour améliorer la relation d'emploi* », Publication Cergors, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, accessible sur <https://basepub.dauphine.fr>, 2005.
- Campoy E., et Neveu, V., « *La confiance organisationnelle ou le rôle de la confiance du salarié dans la relation d'emploi* », in Gratacap, A. et Le Flanchec, « *La confiance en gestion – un regard pluridisciplinaire* », De Boeck, Collection Méthodes & Recherches en

Management, 2011.

- Chandler A., « *Strategy and Structure: Chapters in the history of industrial enterprise* », MIT Press, Cambridge, 1962.
- Chandler A., « *The visible hand: The managerial revolution in American business* », Cambridge, Mass, Belknap Press, 1977.
- Chênevert D., Vandenberghe C. et Tremblay M., « Le rôle respectif des différents réseaux d'échanges sociaux associés aux conditions psychologiques à l'égard de l'épuisement émotionnel et de la performance extra-rôle : le cas du personnel soignant ». HEC Montréal Communication au Congrès de l'AGRH, 2011.
- Cherif-Ben Miled H., « *La confiance en marketing et ses évolutions: concept pluridisciplinaire et polymorphe* », in Gratacap, A. et Le Flanchec, « *La confiance en gestion – un regard pluridisciplinaire* », De Boeck, Collection Méthodes & Recherches en Management, 2011.
- Coase R., « *The Nature of the Firm* », *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16 (Nov., 1937), pp. 386-405, Wiley, 1937.
- Coleman J., « *Foundations of social theory* », (chap. "Relations of trust"), Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mas), 1990.
- Crozier M., « *Le Phénomène bureaucratique* », Seuil, Paris, 1963.
- Crozier M. et Friedberg E., « *L'acteur et le Système* », Seuil, Paris, 1977
- Currall S.C. & Epstein, « *The Fragility of Organizational Trust: Lessons from the Rise and Fall of Enron* », in « *Organizational Dynamics* », Vol. 32, No. 2, pp. 193–206, Elsevier Science Inc., 2003.
- Currall S.C. & Inkpen A.C., « *A multilevel measurement approach to trust in joint ventures* », *Journal of International Business Studies*, 33, pp. 479–95, 2002.
- Currall S.C. & Inkpen A.C., « *On the complexity of organizational trust: a multi-level co-evolutionary perspective and guidelines for future research* », in the *Handbook of Trust Research*, Zaheer A. & Bachmann R. (Ed.), Edward Elgar, Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA, 2006.
- Cyert R.M. et March J.G., « *A Behavioral Theory of the Firm* », Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1963.
- d'Arcimoles C., « *Fiabilité, Confiance et Valeurs* », in Gratacap, A. et Le Flanchec, « *La*

confiance en gestion – un regard pluridisciplinaire », De Boeck, Collection Méthodes & Recherches en Management, 2011.

- Dansereau E., Graen G. & Haga, W. J., « *A Vertical Dyad Linkage Approach to Leadership within Formal Organizations: A Longitudinal Investigation of the Role Making Process* », *Organizational Behavior and Human Performance*, 13, pp. 46-78, 1975.
- Dean J., « *Pricing Policies for New Product* », *Harvard Business Review* Nov.1976, First Edition Nov 1950.
- Delassus E., « *Puissance et vulnérabilité – Pour un care spinoziste* », Intervention prononcée le 13 novembre 2013 à l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, dans le cadre du séminaire organisé par le Centre D'Histoire des Systèmes de Pensée Moderne, 2013.
- Delassus E., « *À l'homme, rien de plus utile que l'homme, La place de la sollicitude dans l'éthique spinoziste* », Communication dans le cadre d'un stage de formation sur Autrui destiné aux professeurs de philosophie de l'Académie de Limoges, HAL archives ouvertes, 2016.
- Deslandes G., « *Essai sur les données philosophiques du management* », PUF, 2013.
- Deslandes G., « *Philosophie et management, un couple fécond* », *The Conversation*, 2016.
- Deutsch, M., « *Trust and suspicion* », *Journal of Conflict Resolution* », vol.2, pp.265-279, 1958.
- Deutsch, M., « *Cooperation and Trust: some theoretical notes* », *Nebraska Symposium on Motivation*, p.303, 1962.
- Dirks, K.T. et Ferrin, D.L., « *Trust in leadership: meta-analytic findings and implications for research and practice* », *Journal of Applied Psychology*, 87, pp. 611-628, 2002.
- Doyle A., « *Trust, Citizenship and Exclusion in the Risk Society* », published in <https://www.researchgate.net/publication>, 2007.
- Durkeim E., « *De la division du travail social* », Presses universitaires de France, 8e édition, 1967, Paris, 1893.
- Enthoven R., « *La confiance, cause ou conséquence* » in « *Morales provisoires* », pp. 287-288, Éditions de l'Observatoire, Paris, 2018.
- Enriquez E., « *L'Organisation en Analyse* », *Sociologie d'Aujourd'hui*, PUF, Paris, 2015.
- Freud S., « *Malaise dans la civilisation* », 1929, Chapitre 5, traduction par Aline Weill, Payot, coll. « Petite Bibliothèque Payot », Paris, 2010.

- Freud S., « *Psychologie des foules et analyse du moi* » [1921] in Essais de psychanalyse, Payot, Paris, 1981.
- Fondeur Y., « *la « professionnalisation du recrutement » au prisme des dispositifs de sélection* », Revue Française de Socio-Économie 2014/2 (n° 14), pp. 135-153, 2014.
- Fisher G-N., « *le concept de relation en psychologie sociale* », Revue de Recherche en Soins Infirmiers, n°56, Mars 1999.
- Follet, M.-P., « *Community is a process* », Philosophical Review, 28 (6), pp. 578-588, 1919.
- Fréry F., « *le contrôle de l'opportunisme dans les entreprises virtuelles* », Revue Française de Gestion, vol.5., pp.65-79, 2008.
- Freud S., « *Psychologie collective et analyse du moi* », traduit en français par Dr. S. Jankelevitch en 1921, Petite Bibliothèque Payot (1968), 1921.
- Friedberg E., « *Le pouvoir et la règle – dynamiques de l'action organisée* », 2ème édition, Seuil, Paris, 1997.
- Fukuyama F., « *Trust the social virtues and the creation of prosperity* », The Free Press, New York, 1995.
- Gabarro J. J. et Kotter J. P., « *Managing Your Boss* », Harvard Business Review, vol. 58, n° 1, pp. 92-100, 1980.
- Gambetta, D., « *Trust: Making and breaking cooperative relations* », Oxford, Blackwell, 1988.
- Giddens A., « *The Consequence of Modernity* », Cambridge : Polity, 1990.
- Giddens A., « *Risk and Responsibility* », Modern Law Review, Vol 62, n°1, 1999.
- Giddens A., « *Runaway World : How Globalization is Reshaping our Lives* », Routledge, New York, 2002.
- Goffman, E. , « *Les rites d'interactions* », Les Éditions de Minuit. , Paris, 1974.
- Gollety M. & Le Flanchec A., « *État des lieux de la recherche en sciences de gestion sur la confiance : un regard pluridisciplinaire* », in Gratacap, A. et Le Flanchec, « *La confiance en gestion – un regard pluridisciplinaire* », De Boeck, Collection Méthodes & Recherches en Management, Bruxelles, 2011.
- Graen, G.B. et Uhl-Bien, M., « *Relationship-based approach to leadership : development of leader-member exchange theory of leadership over 25 years : applying a multi-level multi-domain perspective* », Leadership Quarterly, 6., pp.210-247, 1995.

- Granovetter M, « *The Strength of Weak Ties* », American Journal of Sociology, University of Chicago Press, 1973.
- Granovetter, M., « *Economic action and social structure : the problem of embeddedness* », *The American Journal of Psychology*, vol. 91, n°3, novembre, pp.481-510., 1985.
- Granovetter M., « *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers* » (2nd Edition, University of Chicago Press, Chicago, 1995.
- Gratacap, A. et Le Flanchec, « *La confiance en gestion – un regard pluridisciplinaire* », De Boeck, Collection Méthodes & Recherches en Management, Bruxelles, 2011.
- Guest D. & Conway N., « *Communicating the psychological contract : an employer perspective* », Human Resource Management Journal, August 2006.
- Hambrick, D. & Mason, P., « *Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers* », The Academy of Management Review, 1984.
- Hambrick D.C. & Cannella A.A., « *CEOs Who Have COOs : Contingency Analysis of An Unexplored Structural Form* », Strategic Management Journal, 25, pp.959-979, 2004.
- Hambrick, D.C., « *Évaluation des équipes dirigeantes* », in dans Bournois F., Duval-Hamel J., Roussillon S. et Scaringella JL « *Comités Exécutifs – Voyage au cœur de la dirigeance* » Eyrolles, Paris, 2007.
- Hardin R., « *Communautés et réseaux de confiance* », dans A. Ogien, L. Quéré (éd.), *Les Moments de la confiance*, Économica, p. 91, Paris, 2006.
- Hegel G.W.F., « *La phénoménologie de l'esprit* » (1806-1807), t.1, trad. J. Hyppolite, éd. Aubier Montaigne, 1941, pp. 161-162, Paris, 1807.
- Hiltrop J.M., « *The changing psychological contract: The human resource challenge of the 1990s* », European Management Journal, Vol. 13, Issue 3, Sept. 1995, pp.286-294, 1995
- Hobbes, T., « *Leviathan* » (1651), traduit par F.Tricaud, Sirey, Paris, 1971.
- Holcman R., « *Responsabilité, irresponsabilité, pouvoir – réflexion sur la relation hiérarchique* », Revue Française de Gestion, 2009.
- Hofstede, G., « *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*», Sage, Beverly Hills (CA), 1980.
- Hofstede, G., « *Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context* », Online Readings in Psychology and Culture, 2(1). <https://doi.org/10.9707/2307-0919.1014>, 2011.

- Hofstede, G., « *Cultural Constraints in Management Theories* », *Academy of Management Executive*, vol.7,1, pp. 81-93, 1993.
- Holmes J.G & Rempel J.K., « *Trust in Close Relationships* », *Journal of Personality and Social Psychology*. 49, 1985.
- Hosmer L.T., « *Trust: the connecting link between organizational theory and Philosophical Ethics* », *The Academy of Management Review*, Vol.20, n°2 (Apri 1995), pp. 379-403, 1995.
- Hume, « *Enquête sur les principes de la Morale* », III, III, 3, 1751, traduction P.Baranger-P.Saltel, GF, Flammarion, Paris, 2010.
- Ikonen M., « *Trust Development and Dynamics at Dyadic Level, A Narrative Approach to Studying Processes of Interpersonal Trust in Leader-Follower Relationships* », *Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies*, n°53, 2013.
- Janis I.L , « *Groupthink* », *Psychology Today*, Sussex Publishers Inc, November 1971, 43, 44, 46, pp. 74-76, 1971.
- Jeffries FL and Reed R, « *Trust and Adaptation in Relational Contracting* », *The Academy Management Review*, Vol. 25, No. 4 Oct. 2000, pp. 873-882, 2000.
- Jensen M.C. and Meckling W.H., « *Theory of the Firm, Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure* », *Journal of Financial Economics*, pp.305-360, 1976.
- Kant, E « *Idée d'une histoire universelle d'un point de vue cosmopolitique* » (1784), Bordas, Paris, 1988.
- Kant E., « *Leçons d'éthique* » (prononcées entre 1775 et 1780), *Livre de Poche*, 1997.
- Karsenty L., « *Quand le changement affecte l'identité professionnelle et dégrade la confiance* » version pré-définitive de la communication présentée au congrès de la SELF'2012 (Société d'Ergonomie de Langue Française), Lyon, Sept. 2012.
- Karsenty L., « *Comment appréhender la confiance au travail ?* », in Karsenty L. (dir.) « *La Confiance au travail* », Octarès, Toulouse, 2013.
- Katz, D. and Kahn, R.L., « *the social psychology of organizations* », *Wiley and Sons*, New York, 1966.
- Kets de Vries, M.F. R.; Miller, D., « *The Neurotic Organization: Diagnosing and Changing Counterproductive Styles of Management* ». *Jossey-Bass Inc.*, pp. 264. ISBN 0-87589-606-5, 1984.

- Kets de Vries, M.F. R., « *The Leadership Mystique: a user's manual for the human enterprise* ». FT Press 1st edition, pp. 352., Harlow (GB), 2001.
- Kets de Vries, M.F.R. et Balazs K., « *La part d'ombre des dirigeants* », dans Bournois F., Duval-Hamel J., Roussillon S. et Scaringella JL « *Comités Exécutifs – Voyage au cœur de la dirigeance* » Eyrolles, Paris, 2007.
- Kets de Vries, M.F. R., « *The Hedgehog Effect: The Secrets of Building High Performance Teams* ». John Wiley & Sons Ltd., UK, 2011.
- Keyton J., « *A Comparative Empirical Analysis of Theoretical Formulations of Distrust* », paper submitted to the International Association for Conflict Management, 16th Annual Conference, June 15-18, Melbourne (Australia), 2003.
- Kirkpatrick, S. et Locke, E., « *Leadership: do traits matter?* », Academy of Management Executive, 5, pp. 48-60, 1991.
- Kotler P., « *Phasing Out Weak Products* », Harvard Business Review. 43(2): 107-118, 1965.
- Kotter JP, « *The Psychological Contract: Managing the Joining-up Process* », California Management Review, 1973.
- Kramer, R.M., « *Trust and distrust in organizations: emerging perspectives, enduring questions* », Annual Review of Psychology, 50., pp. 569-598. 1999.
- Kramer, R.M., et Gavrieli, D.A., « *Power, Uncertainty, and the Amplification of Doubt: An Archival Study of Suspicion inside the Oval Office* », in « *Trust and Distrust in Organizations* », Russel Sage Foundation Series on Trust, Chapter 14, New York, 2004.
- Kramer, R.M., et Tyler, T.R., (éditeurs), « *Trust in organizations: Frontiers of Theory and Research* », Thousand Oaks, CA, Sage, pp. 261-287, 1995.
- Kreps, D., « *Corporate Culture and Economic Theory* », dans Alt James & Shepsle James (eds.), « *Perspectives on Positive Political Economy* », Cambridge University Press, 1990, pp. 90-141, 1990.
- Kotter, J.P., « *What leaders really do* », Harvard Business Review, mai-juin, pp.103-111, 1990.
- Laplane JM, « *Théorie des Organisations* », 5^{ème} édition, Dunod, Paris, 2017.
- Laroche H. et Ayache M., « *La construction de la relation managériale - Le manager face à son supérieur* », Revue française de gestion » 2010/4 n° 203, pp. 133-147, 2010.

- de Larquier G et Monchatre S., « *Recruter : les Enjeux de la Sélection* », La Découverte, Revue Française de Socio-Économie, 2014/2 (n°14), pp. 41-49, 2014.
- Laurent E., « *Peut-on se fier à la confiance ?* », Revue de l'OFCE, 2009/1 (n°108), pp. 5-30, 2009.
- Le Camus J., « *Attachement et Détachement* ». In: *Enfance*, tome 47, n°2, pp. 201-211; 1993.
- Levinas E., « *Le temps et l'autre* », pp. 74-5-6., PUF, Quadrige, Paris, 1983.
- Levitt T., « *Exploit the Product Life Cycle* », Harvard Business Review, Cambridge (MA), Nov 1965.
- Lewicki, R.J. et Bunker, B.B., « *Developing and maintaining trust in Work relationships* », in Kramer, R.M., et Tyler, T.R., (éditeurs), *Trust in organization: frontiers of theory and research*, Sage, pp.114-139, New York, 1996.
- Lewin K., « *A Dynamic Theory of the Personality, Selected Papers* », 1935, Lewin Press, New York, 2007.
- Lewin K., « *Principles of Topological Psychology* », Publication in Psychology, Clifford T.Morgan, 1936.
- Lewis, JD & Weigert. A, « *Trust as a social reality* ». *Social Forces*, 63(4), 967-`985, 1985.
- Lorenz, EH., « *Neither Friends nor Strangers: Informal Networks of Subcontracting in French Industry* », in Gambetta, Diego (ed.) « *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* », electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford, chapter 6, pp. 194-210, Oxford, 000.
- Luhmann, N., « *Trust and Power* », John Wiley, New York, 1979.
- Luhmann, N., « *Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives* », in Gambetta, D. (éditeurs), *Trust*, , Blackwell, pp.94-107, Oxford, 1988.
- Luhmann, N., « *La confiance – un mécanisme de réduction de la complexité sociale* », traduit de l'allemand (Vertrauen) par S.Bouchard, Economica, Paris, 2006.
- Marchal E. et Rieucan G., « *Le recrutement* », La Découverte, Repères, Paris, 2010.
- McAllister, D.J., « *Affect-and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations* », *Academy of Management Journal*, 48 (5), pp. 24-59, 1995.
- McAllister, D.J., « *The second face of trust: reflections on the dark side of interpersonal trust in organizations* », *Research on Negotiation in Organizations*, 6, pp. 87-111, 1997.

- McKnight DH & Chevarny N., « Trust and Distrust Definitions: One Bite at a Time », Trust in Cyber-societies pp 27-54, 2001.
- Mangematin V., « *La confiance : un mode de coordination dont l'utilisation dépend de ses conditions de production* ». D. Harrisson, V. Mangematin et C. Thuderoz. Confiance et entreprise, Gaétan Morin, 21 p., 1998.
- March J.G. & Simon H., « *Les organisations* », « Organizations » paru en 1958 trad. française JC Rouchy & G.Prunier, Dunod, 1979.
- Marzano, M., « *Qu'est-ce que la confiance ?* », Études, 2010/1 (Tome 412), p. 53-63, 2010.
- Massie HN, Bronstein A, Afterman J. & Campbelle, « *Développement de la personnalité et du comportement dans la prime enfance. Une étude longitudinale* », in « *Psychiatrie de l'enfant* », Traduit par RA Belot et JJ Muller, Vol.52 pp. 451 à 493, Presses Universitaires de France, 2009.
- Mayer R.C., Davis J.H. and Schoorman F.D. , « *An Integrative Model of Organizational Trust* », The Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3 (Jul., 1995), pp. 709-734, 1995.
- Mintzberg H., « *Manager – Ce que font vraiment les managers...et ce qu'ils pourraient faire mieux* », traduit de l'anglais *Simply Managing* par C.Tomasini, Vuibert, Paris, 2014.
- Mintzberg H., « *Le pouvoir dans les organisations* », Editions d'Organisation, traduit de l'américain « *Power In and Out Organizations* », 1983, par P.Sager, 2006.
- Mishra A.K, « *Organizational Responses to Crisis: The Centrality of Trust* », in Kramer R.M. & Thomas Tyler (eds.) « *Trust In Organizations* ». Newbury Park, CA: Sage. pp. 261-287, 1996.
- Möllering G., « *Trust Beyond Risk: The Leap of Faith* », in « *Trust: Reason, Routine, Reflexivity* », Chapter 5, Oxford : Elsevier, 2006.
- Morgan G., « *Images of the organization* », Sage, Thousand Oaks, California, 1998.
- Mucchielli A., « *Le système des interactions et l'analyse du pouvoir dans les organisations : compréhension et explication du pouvoir* ». In: Quaderni, n°33, Automne 1997. L'État communicant, des formes de la communication gouvernementale. pp. 19- 44, 1997.
- Nadler D.A., Tushman M.L, « *A model for diagnosing Organizational Behavior* », in « *Organizational Dynamics* », Vol 9, Issue 2, Elsevier, Autumn 1980.
- Neveu V., « *La Confiance Organisationnelle : définition et mesure* », Actes du 15^{ème} congrès de l'AGRH, tome 2, pp.1071-1110, Montréal (Québec), 2004.

- Neveu V., « *Confiance et Contrat : vers une meilleure compréhension de la relation d'emploi* », Cahier de la Chaire Confiance & Management, Université Paris Dauphine, Paris, 2018.
- Nielsen B.B., « *The role of trust in collaborative relationships: a multi-dimensional approach* », AIMS, 2004/3 Vol.7, pp. 239-256, 2004.
- Ogien, A. et Quéré L., « *les moments de la confiance – connaissance, affects et engagements* », Economica, Paris, 2006.
- Orléan A., « *Sur le rôle respectif de la confiance et de l'intérêt dans la constitution de l'ordre marchand* », Revue du Mauss : « *A qui se fier ? La confiance, l'interaction et la théorie des jeux* », pp. 17-37, 1994.
- Origgi G., « *qu'est-ce que la confiance ?* », Chemins Philosophiques - Librairie Philosophique VRIN, Paris, 2008.
- Ouchi W., « *Markets, Bureaucracies and Clans* », Administrative Science Quarterly, 25, March, pp. 129-141, 1980.
- Parmentier M., « *Hobbes, la coopération et la théorie des jeux* », 2010, *Methodos*, (URL : <http://journals.openedition.org/methodos/2380>) , 10 | 2010, mis en ligne le 7 avril 2010,
- Parsons T., « *The Social System* », Free Press, Glencoe, 1951. Le système des sociétés modernes, traduction de Guy MILLERAY, Bordas Éditions, Paris, 1993.
- Perret V. , « *Manfred F.R. Kets De Vries - Leadership et névroses organisationnelles* », Paru dans S. Charreire & I. Huault (Dir), « *Les grands auteurs en Management* », Chap XXIX, pp. 482-499, 2^{ème} édition EMS Management & Société, Caen, 2017.
- Perrot S., « *Nature et conséquences des conflits de rôles* », Journée de recherche CEROG / AGRH, IAE d'Aix, 2005, May 2005, Aix en Provinces, Actes en ligne, France., 2005.
- Pesqueux Y., « *Regards croisés sur la confiance organisationnelle* », In Question(s) de management, 2014/4 (n° 8), pp. 83-102. URL : <https://www.cairn.info/revue-questions-de-management-2014-4-page-83.htm>, 2014.
- Peters T. & Waterman R., « *Le Prix de l'Excellence – Le secret des meilleures entreprises* », Interedition, Paris, 1983.
- Philip Pettit P., « *The Cunning of Trust* », Philosophy and Public Affairs, Vol. 24, No. 3 (Summer, 1995), pp. 202-225 Princeton University Press, 1995.
- Platon, « *Charmide / Lysis* », traduction par Louis- André Dorion, GF Flammarion, Paris,

2004.

- Platon, « *Apologie de Socrate* », traductions inédites de L. Brisson, GF Flammarion, Paris, 2005.
- Quéré L., « *La structure cognitive et normative de la confiance* », La Découverte, "Réseaux", 2001/4 N°108, pp. 125-152, Paris, 2001.
- Ramanantsoa B. et Reitter R., « *Confiance et défiance dans les organisations* », Economica, Paris, 2012.
- Quigley T.J. & Hambrick D.C. « *Has the 'CEO Effect' Increased in Recent Decades? A New Explanation for the Great Rise in America's Attention to Corporate Leaders* », Strategic Management Journal 36(6), April 2014.
- Rempel, J.K., Holmes, J.G., et Zanna, M.P., « *Trust in close relationships* », Journal of Personality and Social Psychology, 49, pp. 95-112, 1985.
- Richardson G.B., « *The organization of industry* », Economic Journal, September, pp. 883-896, 1972.
- Ricœur P., « *L'histoire de la philosophie et l'unité du vrai* », in *Revue Internationale de Philosophie*, Vol. 8, No. 29 (3), pp. 266-282, 1954.
- Robbins S. & DeCenzo D. (adaptation française de Gabilliet P.), « *Management - l'essentiel des concepts et pratiques* », Pearson Education, Paris, 2008.
- Rotter, J.B., (1967), « *A new scale for the measurement of interpersonal trust* », *Journal of Personality*, 35, 4, p.651-665, 1967.
- Rotter, J.B., (1971), « *Generalized expectancies for interpersonal trust* », *American Psychologist*, 26, pp. 443-452, 1971.
- Rousseau D.M., « *Psychological and Implied Contracts in Organizations* », *Employee Responsibilities and Rights Journal*, vol. 2, n° 2, pp. 121-139, publié en 1989.
- Rousseau, D.M., « *Psychological contracts in organizations: understanding written and unwritten agreements* », Sage, Thousand Oaks (CA), 1995.
- Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S. et Camerer, C., « *Not so different after all : a cross discipline view of trust* », *American of Management Review*, 39, pp. 544-574, 1998.
- Rousseau D.M., de Rozario P., Jardat R. et Pesqueux Y., « *Contrat Psychologique et organisations – comprendre des accords écrits et non écrits* », traduit et adapté de

“Psychological contracts in organizations: understanding written and unwritten agreements”, Sage, Thousand Oaks, (CA), 1995, Pearson, Paris, 2014.

- Rousseau JJ., « *Du contrat social* », 1762, nouvelle édition Garnier Flammarion, Paris, 2012.
- Sala F., « *It's lonely at the top : Executives' emotional intelligence self (mis)perception* », Consortium for Research on Emotional Intelligence in Organizations, pdf paper on eiconsortium.org, 2001.
- Sainsaulieu R., « *L'Identité au Travail* », SciencesPo Les Presses, 4^{ème} édition (2019), Paris, 1977.
- Saint Exupéry (de) A., « *Citadelle* », Folio, Gallimard, Paris, 1948.
- Sartre JP, « *l'Être et le Néant* », NRF, Gallimard, Paris, 1943.
- Sartre JP, « *Huis-Clos* », Folio, Gallimard, Paris, 1947.
- Savarimuthu A. & Rachel A.J., « *Psychological Contract – A Conceptual Framework* », International Journal of Management, Volume 8, pp 101-110, Sept-Oct 2017.
- Schopenhauer A., « *Parerga et Paralipomena* », (traduit par Dietrich et Bourdeau chez Robert Laffont), Paris, 1851.
- Shapiro D., « *Neurotic Styles* », Basic Books, New York, 1965.
- Shapiro D., Sheppard B.H. et Cheraskin L., « *Business on a handshake* », Negotiation Journal, 8, pp. 365 -377, 1992.
- Shockley-Zalabak, P., Ellis, K., & Winograd, G., « *Organizational trust: What it means, why it matters* », Organization Development Journal, 18(4), pp. 35–48, 2000.
- Simmel G., « *Études sur les formes de socialisations* », 1908, P.U.F., Paris, 1999
- Simmel G., « *Secret et sociétés secrètes* », Éditions Circé, 3^{ème} publication 2009, Paris, 1996
- Simmel G., « *Sociologie* », Quadrige, PUF, Paris, 2010.
- Simon E., « *La Confiance dans tous ses états* », Lavoisier, Revue Française de Gestion 2007/6 n°175, pp. 83-94, Paris, 2007.
- Simon H.A., « *On the Concept of Organizational Goal* », Administrative Science Quarterly, pp. 1-22, 1964.
- Smith A., « *La Richesse des Nations - Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* », Traduction G.Garnier, A.Blainqui Livre format Kindle ; Livre IV, Chapitre II , 1776.

- Spinoza, « Éthique », 1677, mis en ligne numériquement ans le cadre de : "Les classiques des sciences sociales", bibliothèque numérique fondée et dirigée par Jean-Marie Tremblay, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi, traduction de Guérinot a paru aux Éditions d'art Édouard Pelletan en 1930.
- Steiner P, « *les fondations de James S. Coleman : une introduction* », Revue française de sociologie, 2003/2, pp. 205-229Vol 44, p. Éditions ophrys, Paris, 2003.
- Subramanian KR, « *Psychological contract and transparent leadership in organisations* », International Research Journal of Advanced Engineering and Science, Volume 2, Issue 1, pp. 60-65, 2017.
- Thuderoz C., Mangematin V., Harrisson D., « *La confiance : approches économiques et sociologiques* », Gaëtan Morin Éditeur, Québec, 1999.
- Thuderoz C. et Mangematin V., « *Des mondes de confiance. Un concept à l'épreuve de la réalité sociale* », CNRS-Éditions, Paris, 2003.
- Thuderoz C., « *Sociologie du conflit en entreprise* », Presses universitaires de Rennes, Collection Didact sociologie, Rennes, 2014.
- Tiran A., « *Confiance sociale confiance primordiale en partant de Georg Simmel : La construction sociale de la confiance* », in « *La construction sociale de la confiance* » Philippe Bernoux, Jean-Michel Servet (eds), AEF / Montchrestien, pp. 486, Paris, 1997.
- Tyler, T.R. et Degoey, P., « *Trust in organizational authorities : the influence of motive attributions on willingness to accept decisions* », in Kramer, R.M., et Tyler, T.R., (editors), « *Trust in organizations : Frontiers of Theory and Research* », Sage, pp. 331-356, Thousand Oaks (CA), 1996.
- Uhl-Bien M., « *Relational Leadership Theory: Exploring the social processes of leadership and organizing* », Leadership Institute Faculty Publications. 19, 2006.
- Uslaner, E.M., « *The Moral Foundations of Trust* », paper prepared for presentation at Nuffield College, Oxford University, February 14, 2003.
- Vecchio R.P. et al. , « *Leadership – Understanding the Dynamics of Power and Influence in Organizations* », 2nd Edition, University of Notre Dame Press, Indiana, 2008.
- Vecchio R.P., « *The Power of Leader Expectations : Self-Fulfilling Prophecies in Organizations ship*» in Vecchio R.P. et al. « *Leadership – Understanding the Dynamics of*

Power and Influence in Organizations », 2nd Edition, University of Notre Dame Press, Indiana, 2008.

- Watier P., « *Éloge de la confiance – Aux sources de la socialité* », Belin, Paris, 2008.
- Watkins R., « *The First 90 Days* », Harvard Business School Publishing, Boston, 2003.
- Watzlawick P., Helmick Beavin J, Jackson D.D., « *Une logique de la communication (Pragmatics of Human Communication)* », 1967, traduit de l'américain par J. Morche, chapitre II. Seuil, Paris, 1972.
- Weber M., « *Le Savant et le Politique* », collection des classiques des sciences sociales, édition numérique dirigée par JM Tremblay, Université du Québec à Chicoutimi, 1919.
- Weber M., « *Économie et société* », T. 1, traduit de l'allemand par Julien Freund *et al.*, Librairie Plon, coll. Recherches en sciences humaines, Paris, 1971.
- Williamson O., « *Calculativeness, Trust and Economic Organization* », Journal of Law and Economics, XXXVI, pp. 453-486, 1993.
- Zaheer, A., McEvily, B. et Perrone, V., « *Does Trust matter ? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance* », Organization Science, 9, pp. 229-239, 1998.
- Zajonc, R.B., « *Social facilitation* », Science, New Series, Vol.149, pp.269-274, 1965.
- Zaleznik, A., « *Managers and leaders: Are they different?* », Harvard Business Review, mai-juin, 1977 / 1992.
- Zaleznik, A., « *The Managerial Mystique: Restoring Leadership in Business* », Harper & Row, New York, 1989.
- Zaleznik, A., « *Executive's Guide to Motivating People* », Bonus Books, Chicago, 1990.
- Zaleznik, A., (avec Manfred F.R. Kets de Vries), « *Power and the Corporate Mind* », Boston: Houghton Mifflin Company, 1975. (Éditions de poche, 2^{ème} édition), Bonus Books, Chicago, 1985.
- Zaleznik, A., « *Human Dilemmas of Leadership* », Harper & Row, New York, 1966.
- Zaleznik, A., « *The Executive Role Constellation: An Analysis of Personality and Role Relations in Management* » (avec R.C. Hodgson et D.J. Levinson), Harvard University, Division of Research, Graduate School of Business Administration, 1965.
- Zand D.E., « *Trust and managerial problem solving* », Administrative Science Quarterly, 17, pp.229-239, 1972.

- Zand D.E., « *The leadership triad: knowledge, trust, and power* », Oxford University Press, New York, 1997.
- Zucker L., « *Organizations as institutions* », *Research in the Sociology of Organization*, 2, pp. 1-47, 1983.
- Zucker L., « *Production of trust: institutional sources of economic structure :1840- 1920* », *Research in Organization Behaviour*, vol. 8, CT, JAI Press, pp. 53-111, 1986.

7.2 Sur les Collectivités, Sciences politiques et Management Public

- Alécian S. et Foucher D., « *Le Management dans le Service Public* », Éditions d'Organisation, Collection Service Public, 2^{ème} édition, Paris, 2002.
- Anquetin V., « *Un « bon » Maire -La fabrication de la façade mayorale dans une grande ville* », Sociétés Contemporaines 2012/4 (n°88), pp. 99-124, 2012.
- Anquetin V., « *La domination mayorale – Analyser l'exercice du pouvoir des maires comme une société de cour* », Revue française d'administration publique 2015/2 (N° 154), 2015.
- Ardant P., « *Réaction à la Politisation de la Fonction Publique* », Pouvoirs n°40 - Des fonctionnaires politisés - février 1987 - pp.49-59, 1987.
- Bach T. & Wegrich K., « *Politicians and Bureaucrats in Executive Government* », in The Oxford Handbook of Political Executives (Andeweg R. ed.), Oxford University Press, Oxford, 2018.
- Bachelet F., « *Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux* », Annuaire des collectivités locales, vol. 26, Paris, 2006.
- Bartoli A. & Trosa S., « *Pour une gouvernance renouvelée – Le Management à l'interface de l'administration et du politique* », in Cannac Y & Trosa S. et alii « *La Réforme dont l'État a besoin-Pour un management public par la confiance et la responsabilité* », pp. 101-111, Dunod, Paris, 2007.
- Bartoli A. et Blatrix C., « *Management dans les Organisations Publiques* », Dunod, 4^{ème} édition, Paris, 2015.
- Bidégaray C., Cadiou S., Pina C., dir., « *L'élu local aujourd'hui* », PUG, Grenoble, 2009.
- Biland E., « *Les Transformations Générationnelles de la Politisation dans les Collectivités Territoriales* », De Boeck Supérieur, Politix, 2011/4 n°96, pp.17-37, 2011.
- Bourdieu P., « *Noblesse d'État* », Éditions de Minuit, Paris, 1989.
- Bourdon J., « *Les cadres d'emplois et la carrière des fonctionnaires territoriaux* », Revue Française d'administration publique, n° 49, 1989.
- Briand E., « *Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales* », De Boeck Supérieur | « Politix » 2011/4 n° 96, pp.17-37, 2011.
- Burlaud A. et Laufer R., « *Management Public, Gestion et Légitimité* », Dalloz, Paris, 1980.
- Burlen K., et Thoenig J.C., « *Les secrétaires généraux des villes* ». Politiques et management public, vol. 16, 1998.

- Cadiou S., « *Le pouvoir local en France* », PUG, Grenoble, 2009.
- Cadiou S., « *la Politique Locale : une affaire de techniciens ?* », Bidégaray C., Cadiou S., Pina C., dir., « *L'Élu local aujourd'hui* », PUG, Grenoble, 2009.
- Cadiou S., « *Le Maire et les Paris (risqués) de l'action publique* », Pouvoirs 2014/1 (n°148), pp. 43-55, 2014.
- Cannac Y & Trosa S. et alii « *La Réforme dont l'État a besoin-Pour un management public par la confiance et la responsabilité* », pp. 101-111, Dunod, Paris, 2007.
- Carassus D., Guenoun M. et Samali Y., « *La Recherche d'Économies dans les Collectivités Territoriales : Quels Dispositifs pour Quelles Rationalités ? Plus de Contrôle ou Plus de Pilotage ?* », AIRMAP - Gestion et Management Public, 2017/2 Vol.5/ n°4, pp.9-39, 2017.
- Cattla M., « *Le Travail des Maires de Petites Communes : une Activité Débordante* », in Demazière D., et Le Lidec P. (dir.) « *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages* », Res Publica - Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2014.
- Chanlat J-F, « *les études critiques en management un rappel historique* », Communication (On line), Vol. 31/1, 2013.
- Chevallier J., « *Le Service Public* », PUF, Que Sais-Je ?, 6^{ème} édition, Paris, 2006.
- De Visscher C. et Le Bussy, « *La Politisation de la fonction publique : quelques réflexions d'ordre comparatif* », Pyramides – Revue du Centre d'Études et de Recherche en Administration Publique, 3/2001, pp. 61-80, 2001.
- Demazière D., et Le Lidec P. (dir.) « *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages* », Res Publica - Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2014.
- Demazière D., et Le Lidec P., « *Analyser le travail politique* », in Demazière D. et Le Lidec P. (dir.) « *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages* », Res Publica - Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2014.
- Desmarais C., de Becdelièvre P., Giauque D. et Grima F., « *L'Impact des Dispositifs Juridiques sur les Représentations de la Politisation : le cas du Spoil System à la Française* », Éthique Publique, [Online], vol. 20, n° 1 | 2018.
- Dion S., « *La politisation des mairies* », Economica, Paris, 1986.
- Dorna A., « *La psychologie politique, un carrefour disciplinaire* », Hermès La Revue, CNRS Éditions, n°5-6, p.181-199, Paris, 1989.
- Dubois V. & Dulong D., « *La Question Technocratique, de l'invention d'une figure aux*

transformations de l'action publique », Presse Universitaire de Strasbourg, Collection Sociologie Politique Européenne, Strasbourg, 1999.

- Dupuis J., « *Le cadre dirigeant public, entre logique de gestion et logique managériale* », Revue française de gestion – N° 251/2015, 2015.
- Durat L., « *L'activité des dirigeants de la fonction publique territoriale, une recherche en analyse de l'activité* », in : Savoirs, n° 22, pp 89-107, 2010.
- Durat L., Bollecker M., « *La légitimité managériale : le cas des directeurs généraux des services* », in : Politiques et management public, pp. 145-165, 2012.
- Durat L., et Brémaud L., « *Le DGS communal. Identité, fonction, formation* », P.U.R. Rennes, 2014.
- Eymeri J-M., « *La gouverne au miroir du néo-management public. Libres propos sur les gouvernants élus, les fonctionnaires gouvernants et l'activité gouvernante aujourd'hui.* » Politique et management public, vol. 33, n°3, pp.1-18, 2005.
- Février R., « *Les Collectivités Locales Face aux Menaces Numériques* », Revue Gestion et Management Public, 2013/1 Vol. 1/n°3, pp. 24-39, 2013.
- Foucault M., « *Maires au bord de la crise de nerfs – La démocratie locale pourra-t-elle survivre ?* », L'aube, La Tour d'Aigues France, 2020.
- Gardon S. et Verdier E., « *L'Organisation du Gouvernement dans les Conseils Régionaux* », in Demazière D., et Le Lidec P. (dir.) « *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages* », Res Publica - Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2014.
- Gardon S., Healy A et Verdier E., « *Variations dans le travail du Vice-Président Régional* » in Demazière D., et Le Lidec P. (dir.) « *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages* », Res Publica - Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2014.
- Garraud P., « *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains* », L'Harmattan, Paris, 1989.
- Gauchet M., « *L'Avènement de la Démocratie* », t. 4, Le Nouveau Monde, Gallimard, Paris, 2017.
- Gibert P., « *Le management communal et ses spécificités* », Institut de Management Public, octobre 1983.
- Gibert P., « *Management public, management de la puissance publique* », Politiques et management public, vol. 4, n° 2, pp. 89-123 ; 1986.

- Gibert P., « *La Difficile Émergence du Contrôle de Gestion Territorial* », Politiques et management public, Vol. 13/n°3, 1995.
- Gibert P., « *Un ou quatre managements publics ?* », Politiques et management public, Vol. 26/3 | 2008.
- Gibert P., « *Le tableau de bord pour les organisations publiques* », Dunod, Paris, 2009.
- Guenoun M., « *Le management de la performance publique locale. Étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales* », Thèse soutenue en 2009, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III, 2009.
- Huron D., « *Le Management Public Local au regard de la Spécificité Territoriale Française* », Communication aux 14èmes journées nationales des IAE, Nantes, 1998.
- Jacq P., « *la juridicisation de la vie publique locale* », in Bidégaray C., Cadiou S., Pina C., dir., « *L' élu local aujourd'hui* », PUG, Grenoble, 2009.
- Kesler J.-F., « *Sociologie des Fonctionnaires* », PUF, Que Sais-Je ? Paris, 1980.
- Kesler J.-F., « *Les Hauts Fonctionnaires – La Politique et l'Argent* », Albin Michel, Paris, 2006.
- Lamarzelle D., « *Clarification des rôles entre élus et cadres des collectivités locales : de la zone grise à la zone à damiers* », thèse de doctorat, 1996.
- Lamarzelle D., « *Les Cadres Territoriaux* », Éditions du Papyrus, Paris, 2014.
- Lamarzelle D., « *Mutations des Collectivités Territoriales : les Cadres aux Premières Loges* », Gestion & Finances Publiques, 2017/3 n°3, pp. 76-81, 2017.
- Laufer R., Burlaud A., « *Management public. Gestion et légitimité* », Dalloz, Paris, 1980.
- Le Bart C., « *Les maires. Sociologie d'un rôle* », Septentrion, Lille, 2003.
- Le Bart C., « *les nouveaux registres de légitimation des élus locaux* », Bidégaray C., Cadiou S., Pina C., dir., « *L' élu local aujourd'hui* », PUG, Grenoble, 2009.
- Le Lidec P., « *Choix des modes de gestion de services publics et politiques de recrutement des communes. Quelle place pour la variable partisane ?* », in L. Arnaud, C. Le Bart, R. Pasquier (dir.), « *Idéologies et action publique territoriale* », P.U.R., Rennes, 2006.
- Le Lidec P., « *Le Jeu du Compromis : L'État et les Collectivités Territoriales dans la Décentralisation en France* », Revue Française d'Administration Publique-ENA, 2007/1 n°121-122, pp. 111-130, 2007.
- Le Saout R., « *Intercommunalité et Mutation des liens entre Directeurs des Services*

Municipaux et Maires », ENA, RFAP, 2008/4 n°128, pp. 757-766, 2008.

- Le Saout R., « *L'Intercommunalité, une strate politique pertinente ?* », in Bidégaray C., Cadiou S., Pina C., dir., « *L' élu local aujourd'hui* », PUG, Grenoble, 2009.
- Le Saout R., « *Les Nouvelles Règles de Mobilité des Directeurs Généraux des Services Municipaux* », in Demazière D., et Le Lidec P. (dir.) « *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages* », Res Publica - Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2014.
- Lefebvre R., « *Les Élus comme Entrepreneurs de Temps, les Agendas des Cumulants* », in Demazière D., et Le Lidec P. (dir.) « *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages* », Res Publica - Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2014.
- Lozé P., « *Maire/DGS : le couple infernal* », édit. Territorial, Anthony, 2010.
- Lynn L-E. Jr, « *Public management as art, science and profession* », Chatham House publishers, 1996.
- Lynn L.-E., « *Public Management* », Handbook of Public Administration, Sage, Thousand Oaks (CA), 2001.
- Marcou G., « *Les Enjeux de la Réforme Territoriale* », Revue Française d'Administration Publique, 2015/4 (n°156), pp. 883-886, 2015.
- Maurino J.D., Gaveriaux et Le Perff L. « *Du Secrétaire Général à la Direction Générale : la mutation du management communal* ». Politiques et management public, vol. 5, n° 4, 1987. Numéro spécial - Management et développement local : l'art du mouvement - Numéro préparé par Philippe Hussenot. pp. 3-34 ; 1987.
- Nicourd S., « *Découvrir un Mandat – Socialisation et Épreuves des élus régionaux* », in Demazière D., et Le Lidec P. (dir.) « *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages* », Res Publica - Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2014.
- Perrin B., « *Les emplois de direction dans les collectivités territoriales : la capacité d'adaptation, vertu première* ». Revue Française d'administration publique, n° 116, 2005.
- Plumelle J.G., « *Pour une société de confiance. Quel rôle pour le service public ?* », article publié dans le cadre des 18^{èmes} rencontres de l'IGPDE (« Pour une société de confiance, Quel rôle pour le service public ? »), 2019.
- Poignant B., « *Le Métier de Maire* », Études 2011/5 (Tome 414), pp. 607-617, 2011,
- Préel B., et Victor F., « *Nouveaux enjeux, nouveaux outils pour la gestion locale* », Les Annales de la Recherche Urbaine, n°31, pp. 19-30, 1986.

- Raffarin J.-P., « *Pour une nouvelle gouvernance, l'humanisme en action* », Eyrolles, Paris, 2002.
- Raymond P., « De l'Acte I de la décentralisation à l'Acte III : chronologie d'un environnement territorial administratif et institutionnel en mutation », Wikiterritorial-CNFPT consultable sur <https://wikiterritorial.cnfpt.fr>, MAJ CNFPT, Sept 2018.
- Roubieu O., « *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 1999.
- Roubieu O., « *Le modèle du « manager ». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales* », Politix, n° 28, 1994.
- Roubieu O., « *Des managers très politiques. Les secrétaires généraux des villes* », ch. 12, pp. 217-231, in Dubois V. & Dulong D., « *La Question Technocratique, de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique* », Presse Universitaire de Strasbourg, Collection Sociologie Politique Européenne, Strasbourg, 1999.
- Sancino A., « *Between Democracy and Management: local government and the dilemma of spoils system. An Analysis of the UK model* », Business and Management Sciences, International Quaterly Review, N.3/2011, Pavia University Press, 2011
- Santo M.-V. et Verrier P.-E., « *Le Management Public* », PUF Que Sais-Je ? 3^{ème} édition, Paris, 2007.
- Serpa S. & Ferreira C.M., « *The Concept of Bureaucracy by Max Weber* », International Journal of Social Science Studies, Vol.7, N° 2; March 2019.
- Thil N., « *La Relation cadre / élus* », Wikiterritorial-CNFPT consultable sur <https://wikiterritorial.cnfpt.fr>, Mise-à-Jour 2020.
- Thoenig J.C., « *Savoir Savant et gestion locale* », Politix, n° 28, 1994.
- Thœnig JC, Burlen K., « *Les secrétaires généraux des villes* ». In : Politiques et management public, vol. 16, n° 1, 1998. La gouvernance urbaine. pp. 141-172; 1998.
- Van Haepere B., « *Que Sont les Principes du New Public Management devenus ? – Le cas de l'administration régionale wallonne* », De Boeck Supérieur « Reflets et Perspectives de la Vie Économique », 2012/2 Tome LI, pp. 83-99, 2012.
- Verpeaux M, Rimbault C. et Waserman F., « *Les collectivités territoriales et la décentralisation* », La Documentation Française, 2018.

7.3 Sur la méthodologie de recherche

- Allard-Poesie F. et Maréchal C, « *Construction de l'objet de la recherche* », in « *Méthodes de Recherche en Management* », Thiétart R.-A. et coll., p. 34-56, Dunod, Paris, 1999.
- Bachelard G, « *La formation de l'esprit scientifique* », p. 14, Librairie Philosophique J. Vrin, Paris, 1970.
- Ben Haïssa H, « *Quelle méthodologie de recherche appropriée pour une construction de la recherche en gestion ?* », Communication pour XIème Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS), 2001.
- Bertacchini, Y. « *Petit Guide à l'usage de l'Apprenti-Chercheur en Sciences Humaines & Sociales, Épistémologie & Essai, Méthodologie de Recherche en Sciences de l'Information & de la Communication* », Collection Les E.T.I.C, pp.4-156, Presses Technologiques, Toulon, 2009.
- Chalmers A., « *Qu'est-ce que la science?* », (traduction de « *what is this thing called science? An assessment of the nature and status of science and its methods*», St Lucia, University of Queensland Press, 1976), La Découverte, Paris, 1987.
- Coughlan P. & Brady E., « *Understanding performance limiting practices in product development* », European operations management association, Mai, 1995
- Comte A., « *Discours sur l'esprit positif* », Paris, Vrin, 1995 puis 2009
- Dumez H., « *les trois risques épistémologiques de la recherche qualitative* », Le Libellio d'Aegis, Vol.8, n°4, p.29-33, Hiver 2012.
- Dumez H., « *Méthodologies de la recherche qualitative* », 2^{ème} édition, Vuibert, Paris, 2015
- Girod-Séville M. et Perret V. « *Fondements Épistémologiques de la Recherche* », in « *Méthodes de Recherche en Management* », Thiétart R.-A. et coll., pp. 13-33, Dunod, Paris, 1999.
- Grawitz M., « *Méthode des Sciences Sociales* », II^o édition, Dalloz, Paris, 2001.
- Le Gall V. & Langley A, « *An abductive approach to investigating trust development in strategic alliance* », in Lyon F, Möllering G. & Saunders MNK «*Handbook on Research Methods on Trust* », ch. 3 pp. 36-45 2nd Edition, E Elgar, Cheltenham (UK), 2016.
- Le Moigne J.-L., « *les Épistémologies constructivistes* », P.U.F., Paris, 1995.

- Münscher R., et Kühlmann T.M., « *Using critical incident technique in trust research* » in Lyon F., Möllering G., et Saunders M.N.K., "*Handbook of Research Method on Trust*", Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), 2011.
- Paillé P., Mucchielli A., « *L'analyse qualitative en SHS* », A. Colin, 2^{ème} édition, Paris, 2010.
- Piaget J., « *Logique et connaissance scientifique* », in Encyclopédie de la Pléiade Gallimard, Paris, 1967.
- Thiétart R.-A. et coll., « *Méthodes de Recherche en Management* », Dunod, Paris, 1999
- Watzlawick P., « *L'invention de la réalité* », (ouvrage rédigé sous la direction de P.Watzlawick) Seuil, 1988 pour la traduction française), Paris, 1988.
- Yin G., « *Applications of Case Study Research* », 3^{ème} édition, Sage, Thousand Oaks, 2012.

7.4 Sur les autres ouvrages, revues ou études importantes

- Baromètre Science Po- CEVIPOF de la confiance publique (2009-2019) - La crise de la Confiance Publique (M Cheurfa & Flora Chanvril) –
<http://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique>
- Code Général des Collectivité Territoriales :
https://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633
- Étude sur les Emplois de Direction- étude menée en 2017 et publiée en janvier 2019 – CNFPT (accessible en ligne sur le site du CNFPT),
- Document « Les Emplois Fonctionnels dans les Collectivités Territoriales et leurs établissements publics », sous forme de 100 Questions/Réponses – CNFPT, décembre 2017 (accessible en ligne sur le site du CNFPT),
- CNFPT – Situation des Directeurs Généraux des Services après les élections locales de 2014 et 2015 – Boirel P., 30 mars 2016,
- Dossier documentaire sur l'évènement sur le thème « *la relation Élus/DGS* », « les mercredi de l'INET », Centre de Ressources Documentaires de l'INET, Strasbourg, 19 octobre 2011,
- Centre de Gestion 60 – « *La Fin de fonctions d'un emploi fonctionnel* », Fiche pratique Pôle juridique et carrières : Décharge de fonction– Novembre 2018,
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant *dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*,
- Décret n°87-1101 du 30 décembre 1987 portant *dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des communes et des établissements publics locaux assimilés*,
- Décret n° 90-128 du 9 février 1990 portant *dispositions statutaires particulières aux emplois de directeur général et directeur des services techniques des communes*,

- Décret n°88-614 du 6 mai 1988 pris pour l'application des articles 98 et 99 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et *relatif à la perte d'emploi et au congé spécial de certains fonctionnaires territoriaux*,
- Circulaire du Ministère de l'Intérieur, du 18 juin 2004, NOR LBLB0410053C, *relative aux Emplois fonctionnels de direction, Fin de fonctions avant le terme prévu*,
- Le portail de l'État au service des collectivités : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>
- Le rapport annuel de la Direction Générale des Collectivités Locales 2019 (« Les collectivités locales en chiffres 2019, mis à jour chaque année) :
https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_collectivites_locales_en_chiffres_2019.pdf
- Revue Pouvoirs, « *Le Maire* » Pouvoirs n°24 - janvier 1983 - 202 pages,
- Document « *Les Collaborateurs de Cabinet* » réalisé par le Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de la Haute-Garonne (octobre 2015),

7.5 Autres sources d'information

- Site du syndicat national des DGS : <https://www.sndgct.fr>
- Site du Centre National de la Fonction Publique Territoriale : <http://www.cnfpt.fr>
- La Gazette des Communes : la Gazette est le magazine des métiers de la fonction publique territoriale : <https://www.lagazettedescommunes.com>
- Site de l'IGPDE (l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique) - secrétariat général du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de l'Action et des Comptes publics : <https://www.economie.gouv.fr/igpde>
- Association des Maires de France : <https://www.amf.asso.fr>
- Association des Départements de France : <http://www.departements.fr>
- Association des Régions de France : <http://regions-france.org>
- Association des Communautés de France : <https://www.adcf.org>
- CEVIPOF (www.cevipof)
- France Urbaine (association de référence des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et grandes villes) : <https://franceurbaine.org>
- Sénat (La Constitution dispose dans son article 24 que le Sénat a pour mission spécifique « d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République ». ... Puisqu'il représente les collectivités, le Sénat est l'interlocuteur privilégié des élus locaux qui les animent) : <http://www.senat.fr>

8 LISTE DES TABLEAUX ET ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Place de la confiance dans la création et le maintien du contrat psychologie (V.Neveu, 2018, adapté de Rousseau et al. 2014).....	82
Figure 2 : Modèle du Contrat Psychologique - Iceberg (2010 - ©businessballs.com)	83
Figure 3: comparaison contrat psychologique transactionnel et contrat psychologique relationnel (Rousseau, 1995).....	84
Figure 4: types de contrats psychologiques (Rousseau, 2000).....	84
Figure 5: comparaison contrat psychologique actuel vers passé (Hiltrop, 1995)	85
Figure 6: styles de relations de travail selon la perception des différences interpersonnelles (Sainsaulieu, 1977).....	121
Figure 7: modèle de transmission de rôle (Katz & Kahn, 1966).....	124
Figure 8: Nature et conséquences des conflits de rôles (Perrot, 2005)	125
Figure 9: Modèle de Nadler et Tushman : la recherche de congruence et d'alignement (1980)	126
Figure 10: Structure de l'organisation et chaîne d'autorité dans les collectivités territoriales (adapté de Mintzberg, 2006)	129
Figure 11: une autorité, des buts multiples (Simon, 1964 in Mintzberg, 2003).....	129
Figure 12: Des agents multiples, des buts multiples (Cyert & March, 1964, in Mintzberg, 2003).....	130
Figure 13: Les formes de la confiance (Bornarel, 2007).....	136
Figure 14: Les facteurs déterminants de la confiance (Currell & Inkpen, 2001).....	145
Figure 15: Modélisation de la confiance (Mayer et al., 1995)	147
Figure 16: La roue de la confiance (d'après Möllering, 2006).....	148
Figure 17: La confiance vue avec une perspective à plusieurs niveaux (d'après Currell & Inkpen, 2002)	153
Figure 18: Les étapes du développement de la confiance (Lewicki & Bunker, 1995, 1996) 157	157
Figure 19: Le cycle de vie du produit (Levitt, 1995)	158
Figure 20: Évolution de la confiance en plusieurs phases (d'après Currell & Epstein, 2003) 158	158
Figure 21: Les dynamiques de la violation de la confiance (vue par celui qui l'accorde) (Lewicki & Bunker, 1996)	160
Figure 22: Violation de la confiance : enjeux selon les étapes du développement de la confiance (à partir de Lewicki & Bunker, 1996)	161
Figure 23 : La (co) évolution de la confiance (d'après Currell & Inkpen, 2003)	162
Figure 24: Fiabilité, confiance et valeurs (d'Arcimoles, 2001).....	165
Figure 25: Confiance organisationnelle : antécédents et conséquences (d'après Campoy & Neveu, 2011)	168
Figure 26: Passage en revue des théories sur le leadership (d'après Bolden et al., 2003).....	175
Figure 27: Styles névrotiques et conséquences organisationnelles (Kets de Vries & Miller, cités par Perret, 2011).....	176
Figure 28: Découpage administratif de la République - source : Rapport annuel DGCL 2019)	190
Figure 29 : Nombre de communes et population municipale - source : Rapport annuel DGCL 2019).....	192
Figure 30 : Organigramme Conseil Départemental du Maine-et-Loire (source : site du CD du Maine-et-Loire 2019)	193
Figure 31: Organigramme du Conseil Régional Ile-de-France (source : site du CR Ile-de-France 2019).....	194
Figure 32 : Nombre de groupements de communes à fiscalité propre (source : rapport annuel DGCL 2019).....	195

Figure 33 : Population moyenne par nature juridique (source : rapport annuel DGCL 2019)	195
Figure 34 : Comparaison des effectifs par type dans les trois fonctions publiques (source : rapport annuel DGCL 2019)	197
Figure 35 : Répartition des agents par catégorie (comparatif FPT versus FPE) (source : rapport annuel DGCL 2019)	198
Figure 36 : Répartition et évolution des effectifs par filière (source : rapport annuel DGCL 2019)	198
Figure 37 : Salaires nets mensuels moyens en ETP (source : rapport annuel DGCL 2019)	199
Figure 38 : Effectifs Emplois Fonctionnels et autres emplois de direction - source CNFPT, 2017)	200
Figure 39 : Emplois de direction par type de collectivités (source CNFPT, 2017)	201
Figure 40 : Emplois Fonctionnels et Filières (source CNFPT, 2017)	201
Figure 41 : Emplois fonctionnels et domaines d'activité (source CNFPT, 2017)	201
Figure 42 : DGS et types de collectivités (source CNFPT, 2017)	202
Figure 43 : Perspectives démographiques pour les DGS (source CNFPT, 2017)	202
Figure 44 : Nombre d'élus locaux par types de mandats (source : DGCL, 2019)	203
Figure 45 : Catégorie socioprofessionnelle des élus locaux (source DGCL, 2019)	203
Figure 46 : Caractéristiques des systèmes de contrôle et de redevabilité traditionnel et de type NPM (Verhoest, 2003)	209
Figure 47 : Évolution de la pensée en management public (Nelissen & de Goede, 2003)	213
Figure 48 : Typologie des maires (Foucault, 2020)	217
Figure 49 : Charte de déontologie du DGS des Collectivités Territoriales et de leurs Publics (source SNDGCT)	223
Figure 50 : Les DGS des collectivités après les élections 2014-2015 (étude CNFPT / Boirel / INET, 2016)	233
Figure 51 : Les DGS des départements après les élections de 2014-2015 (source CNFPT / Boirel / INET, 2016)	234
Figure 52 : Les DGS des Régions après les élections de 2014-2015 (source CNFPT / Boirel / INET 2016)	235
Figure 53 : Démocratie ou Management : le dilemme des Spoils Systems pour les "gouvernements locaux" - une analyse du modèle britannique (traduit de Sancino, 2011)	236
Figure 54 : Comparaison du leadership traditionnel et de la codirection (adapté de Bournois, 2010 d'après Troiano, 1999)	237
Figure 55 : Quelles priorités le directeur général souhaite-t-il donner à ses tâches (adapté d'après Burlen & Thoenig, 1998)	240
Figure 56 : Management stratégique des collectivités territoriales : maîtriser les conditions de l'implication dans la "zone grise" (Lamarzelle, 2014)	241
Figure 57 : Organisation d'une collectivité territoriale (d'après Lamarzelle, 2014)	242
Figure 58 : Flux de relations hétérogènes (Lamarzelle, 2014)	245
Figure 59 : Croisements thématiques et disciplines	263
Figure 60 : Interactions des domaines dans notre problématiques de recherche (d'après Coughlan & Brady, repris par Ben Haissa H., 2001)	265
Figure 61 : Choix épistémologiques retenus	266
Figure 62 : Positions épistémologiques des paradigmes positivistes, interprétativistes et constructivistes (in Girot-Séville et Perret, 1999)	267
Figure 63 : Raisonnement par déduction, induction et abduction (d'après LeGall et L'Angle, 2016)	273
Figure 64 : Position de recherche pour analyser la stratégie des acteurs	280
Figure 65 : Rôle des cabinets de chasse de têtes dans le processus de recrutement des DGS288	

Figure 66 : Expérience des élus rencontrés et éléments de profils (métier et formation).....	298
Figure 67: Expérience des DGS rencontrés et éléments de profil (âge, grade, réseau professionnel).....	299
Figure 68 : Expérience des observateurs rencontrés et éléments de profils (âge, grade, réseau professionnel).....	300
Figure 69 : Classification : croisements des thématiques et des disciplines.....	307
Figure 70 : Fréquence des thématiques principales (toutes catégories de dirigeants interviewés).....	309
Figure 71: Fréquences des thématiques principales (pour les CET).....	310
Figure 72 : Fréquence des thématiques principales pour les DGS.....	311
Figure 73 : Fréquence des thématiques principales pour les Observateurs.....	312
Figure 74 : Fréquence des thématiques principales (pour les consultants en recrutement) ...	313
Figure 75 : Classement (ranking) général et par catégorie des thématiques.....	313
Figure 76 : Rappel : dynamiques de violation de la confiance (vue par celui qui l'accorde) (Lewicki & Bunker, 1996).....	315
Figure 77 : Les étapes du recrutement des DGS et émergence de la confiance sous toutes ses formes.....	324
Figure 78 : Rappel : les étapes du développement de la confiance (Lewicki & Bunker, 1995, 1996).....	328
Figure 79 : Phénomène de la confiance dans la relation : comparaison des attentes du DGS et du CET.....	330
Figure 80 : Dynamiques de violation de la confiance vue par le CET.....	332
Figure 81 : Dynamiques de violation de la confiance vue par le DGS.....	333
Figure 82 : Ressources de la confiance dans la relation entre le DGS et le CET.....	339
Figure 83 : Comparaison des importances de ressources de confiance pour les DGS et les CET.....	339
Figure 84 : Contrat psychologique du DGS de Collectivité Territoriale.....	344
Figure 85 : Comparaison contrats psychologiques transactionnel et relationnel, émergence d'un contrat de mandat.....	345
Figure 86 : Types de contrats psychologiques : émergence d'un contrat de mandat (pour les DGS).....	346
Figure 87 : CET et DGS : éléments du rapport de forces et points de complémentarité.....	352
Figure 88 : La confiance vue avec une perspective à plusieurs niveaux : adaptation à la relation DGS-CET.....	354
Figure 89 : La légitimité du pouvoir.....	358
Figure 90 : Scénarios de coopération DGS et Directeur de Cabinet.....	361
Figure 91 : Ressenti de la confiance dans la relation, à la première rencontre (termes et "tonalités").....	363
Figure 92 : Dynamiques relationnelles dans un schéma relationnel équilibré.....	376
Figure 93 : Dynamiques relationnelles autour d'un VP ou d'un Adjoint très présent.....	377
Figure 94 : Dynamiques relationnelles autour d'un Directeur de Cabinet très présent.....	378
Figure 95 : Dynamiques relationnelles autour d'un DGS omnipotent.....	379
Figure 96 : Différentes approches des "Spoils Systems" : émergence d'une catégorie intermédiaire.....	386
Figure 97 : Espace, Flux & Trajectoire Croisement des résultats ou éléments nouveaux issus de la recherche.....	392
Figure 98 : Espace, Flux & Trajectoire : Principaux résultats ou éléments nouveaux issus de notre recherche.....	396
Figure 99 : Construction de la confiance et évolution de sa nature et de sa densité.....	397