



HAL
open science

LEADERSHIP POLITIQUE VERSUS LEADERSHIP MANAGÉRIAL. UNE ETUDE COMPARATIVE ENTRE UN EPIC ET UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE

Xavier Borg, Eric Scarazzini

► **To cite this version:**

Xavier Borg, Eric Scarazzini. LEADERSHIP POLITIQUE VERSUS LEADERSHIP MANAGÉRIAL. UNE ETUDE COMPARATIVE ENTRE UN EPIC ET UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE. 34e congrès de l'AGRH Corse, AGRH, Oct 2023, Ajaccio, Corse, France. hal-04262656

HAL Id: hal-04262656

<https://hal.science/hal-04262656v1>

Submitted on 27 Oct 2023

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.

**LEADERSHIP POLITIQUE VERSUS LEADERSHIP MANAGÉRIAL. UNE ETUDE
COMPARATIVE ENTRE UN EPIC ET UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE**

Xavier BORG

Docteur (DBA) - Doctorant (PhD) - Equipe de recherche CORHIS

Université Paul Valéry Montpellier 3, rue du professeur Henri Serre, 34000 Montpellier

Courriel : xavier.borg@gmail.com

Tél : 06 82 94 78 04

Eric SCARAZZINI

Docteur (DBA) - Doctorant (PhD) - Equipe de recherche CORHIS

Université Paul Valéry Montpellier 3, rue du professeur Henri Serre, 34000 Montpellier

Courriel : scarazzini.eric@neuf.fr

Tél : 06 26 16 21 13

LEADERSHIP POLITIQUE VERSUS LEADERSHIP MANAGÉRIAL. UNE ETUDE COMPARATIVE ENTRE UN EPIC ET UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE

RESUME

Dans le cadre de la réforme Territoriale (Loi NOTRe), une nouvelle réorganisation géographique institutionnelle se met progressivement en place, avec le transfert de nouvelles compétences comme celle du tourisme à l'échelle communautaire ou métropolitaine. Dans ce cadre, les offices de tourisme peuvent être créés sous forme d'Etablissement Public Industriel et Commerciaux (EPIC). Cette recherche propose d'étudier l'impact de son statut à la frontière du leadership politique et du leadership managérial dans les EPIC et au sein même des collectivités comme les mairies. Comment les cadres dirigeants vivent-ils leur position d'expert face au leadership politique qu'exerce l'élu local ? Notre double terrain de recherche est composé d'un échantillon de directeurs d'EPIC et de fonctionnaires territoriaux. Les résultats montrent que les directeurs d'EPIC et fonctionnaires territoriaux envisagent de façon positive, négative ou neutre, leurs relations avec les leaders politiques, leur organe délibérant et leurs collaborateurs, selon un certain nombre de critères. Pour les directeurs d'offices de tourisme, leur ancienneté et contrat de travail et selon la taille et le budget de leur office de tourisme ont une influence sur leur relation avec l'élu de référence. Une meilleure adéquation entre leadership politique et leadership d'expertise est possible avec la valorisation du statut du directeur, une clarification des rôles et une meilleure communication avec les parties prenantes. Pour les collectivités territoriales, les résultats démontrent des dysfonctionnements en raison de glissements de la fonction managériale des cadres territoriaux et également en raison du pouvoir des réseaux internes.

Mots clés : gouvernance, parties prenantes, leadership politique et d'expertise

ABSTRACT

Within the framework of the French territorial reform (law NOTRe), a new institutional geographical reorganization is set up gradually, with the transfer of new competences such as tourism on a community, county or metropolitan scale. In this context, the tourist information boards can be created in the form of Industrial and Commercial Public Corporations (EPIC). This research studies the impact of his status at the edge of the political and managerial leaderships for both directors of tourist offices and territorial civil servants. Taking into consideration this particular context, how do these managers cope with their role as professional experts facing elected official leaders? The results show that both the EPIC directors and territorial civil servants foresee their relationships with the political leaders, their deliberating body and their staff in a positive, negative or neutral way, depending on their seniority and work contracts, as well as the size and the budget of their tourist information boards. A better match between the political and expert leaderships is still possible. For the directors of the EPIC organizations, the respect and valuation of employee labor and status, a better knowledge of the roles and an optimized communication between the stakeholders may influence positively on their relationship with their elected official leaders. For the local authorities, the results show dysfunctions due to shifts in the managerial function of territorial managers and also because of the power of internal networks.

Keywords: governance, stakeholders, political leadership and expertise leadership

LEADERSHIP POLITIQUE VERSUS LEADERSHIP MANAGÉRIAL. UNE ETUDE COMPARATIVE ENTRE UN EPIC ET UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE

Promulguée le 7 août 2015, la loi NOTRe portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, confie de nouvelles compétences aux collectivités territoriales (3ème volet de la réforme). Ainsi, la compétence « Tourisme » est dévolue aux Communautés de communes qui se voient, en conséquence, directement impliquées dans la gouvernance des Offices de Tourisme communautaires constitués en EPIC (Etablissement Public Industriel et Commercial). Il se pose alors la question cruciale de la **gouvernance** de cet établissement public et du rôle de leurs deux principales « parties prenantes » que sont les élus politiques et les experts dirigeants.

Depuis plus de vingt ans, les Offices de Tourisme de France étaient constitués, principalement, sous la forme juridique « association loi 1901 ». Le changement de statut en EPIC bouleverse, d'une part le « **leadership managérial** », incarné par le directeur et les salariés, professionnels du tourisme qui tirent leur légitimité de leur connaissance du métier et de leurs compétences spécifiques de terrain, et d'autre part le « **leadership politique** » représenté, majoritairement, par les élus qui prennent les décisions finales avec, le cas échéant, des stratégies politiques à la clé....Ces deux parties prenantes sont en permanente interaction et cette situation nouvelle voit émerger de leur part, beaucoup d'interrogations.

Les collectivités territoriales, pour leur part, depuis ces vingt dernières années sont confrontées à d'importantes réformes qui impactent le management et plus particulièrement les managers publics. Ces réformes sont influencées par un courant de pensée appelé le nouveau management public qui trouve son point d'appui en 1990 sur la base de nombreux travaux (Osborne et Gaebler, 1992 ; Hood, 1991 ; Pollitt, 1993 et 2003). Si l'on considère la gouvernance des collectivités comme la mise en œuvre de dispositifs afin d'assurer une meilleure coordination des parties prenantes pour prendre des décisions consensuelles et lancer des actions concertées sur le territoire, les acteurs principaux que sont les élus et l'encadrement sont fortement mis à contribution. De nombreux rapports d'activité émanant de la cour des comptes et de collectivités territoriales, évoquent un déficit de management à tous les niveaux qui se traduit par un manque de vision partagée, des lacunes dans la gestion des équipes d'agents liées à un manquement de compétences managériales de l'encadrement, un climat social qui s'est fortement détérioré, un manque d'implication des cadres et une insuffisance de pilotage stratégique et opérationnel des décisions, ce qui conduit à une gouvernance influencée par le « **leadership politique** ». Une des particularités de l'EPIC réside dans le statut du personnel. En effet, alors que la majorité des salariés relève du droit privé, le directeur relève du droit public avec un statut particulier de contractuel de la fonction publique territoriale en contrat à durée déterminée (CDD). Il dirige, sous l'autorité d'un Comité Directeur composé essentiellement d'élus. Par contre, une collectivité territoriale est composée de fonctionnaires et celle-ci est administrée par un conseil composé d'élus dirigés par un maire ou un président délégué.

L'objectif de cette contribution est d'analyser et de comparer le partage de la gouvernance entre les parties prenantes : élu (politique) et directeur ou cadre (technicien) au sein d'un EPIC (office de tourisme) et d'une collectivité territoriale. Dans cette étude comparative, deux problématiques apparaissent :

Face au changement structurel des organisations publiques notamment imposé par la réforme territoriale, quelle est la représentation des nouveaux leaders managers vis à vis des leaders politiques dans un nouveau management des offices de tourisme ?

Dans quelle mesure la mise en place d'un management collaboratif entre l'encadrement et les élus permettrait de dépasser les tensions de rôles vécues par les cadres des collectivités territoriales et diminuer l'influence du leadership politique ?

1. CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE

1.1 Définition générale du leadership

Il existe dans la littérature de nombreuses définitions du leadership appelé également dans les pays anglo-saxons le comportement organisationnel (« *Organization Behavior* ») en raison de ses nombreuses interprétations car ce terme évoque une notion conceptuelle complexe dans un contexte en perpétuelle mutation et qui peut se présenter sous plusieurs formes, que nous pourrions ainsi qualifier de « polymorphe ». Le domaine du leadership est étudié dans le cadre de méthodes de recherche fondées sur des investigations approfondies des organisations (Girin, 1990 ; Plane , 2000 ; Davis, 2001 ; Savall, Zardet, 2004 ; Dumez, 2013).

Longtemps considérée en France dans le domaine de la psychosociologie, « *la notion de leadership fait l'objet d'un certain renouveau en management* » (Plane, 2015, p.7). Pour l'auteur, « *le leadership reste un concept complexe car il est le fruit d'un processus qui se manifeste à travers la capacité de mobilisation et de fédération d'individus et/ou de groupes autour d'une action collective. Le leadership se traduit par une élection explicite ou implicite, plus ou moins formelle, durant laquelle la majorité désigne un des leurs comme leader légitime et lui délègue un pouvoir de décision, total ou partiel* » (Plane, 2015, p.7).

1.2. Leadership politique

Le système politico-administratif français engagé depuis quelques années dans un processus de rationalisation des deniers publics, avec notamment la réforme territoriale, exacerbe les vellétés politiques dans les territoires. Il est clair que le leadership politique est intrinsèquement lié à son territoire d'influence. Cette forme de leadership suscite de nombreuses interrogations notamment dans notre domaine que représente le tourisme institutionnel. Le leadership politique fait référence au-delà de son territoire, aux collectivités, partis politiques, pouvoirs et conflits, en liens avec les parties prenantes. En 1982, l'avènement de la décentralisation des pouvoirs centraux vers les exécutifs locaux a commencé à consacrer véritablement le rôle des élus dirigeants (Mabileau, 1992).

Dans ce cadre, ce phénomène difficilement définissable du leadership dit politique s'est progressivement mis en place. Cette influence par le politique s'exerce au-delà de l'individu, sur une équipe ou un « groupe de référence », dont les membres reconnaissent la légitimité du leader (Janda, 1972). Braud (1996) souligne aussi que le phénomène du leadership est une structure d'interaction qui engage dirigeants et suiveurs (*followers*) dans un rapport d'influence, à la fois dynamique, réciproque et inégal.

Le leadership politique fait référence au-delà de son territoire, aux collectivités, partis politiques, pouvoirs et conflits, en lien avec les parties prenantes. Le leadership politique a fait l'objet d'études pour identifier les contours de la gouvernance urbaine (Vion et Le Galès, 1998 ; Savary ; 1998 ; Mattina, 2007). Il en ressort les différentes dimensions suivantes du leadership politique : la définition des objectifs, la capacité à mobiliser des ressources, le contrôle des institutions, le pouvoir sur les personnes, les jeux d'acteurs, l'adossement aux règles

institutionnelles, la responsabilité politique face aux électeurs, la délimitation spatiale du territoire.

« Ce leadership politique va faciliter la coordination des activités liées à l'entrepreneuriat sous l'autorité des collectivités publiques. Toutefois, il semble que la reconnaissance des parties prenantes, détentrices de compétences spécifiques, dans la gouvernance des structures d'accompagnement appelle de plus en plus un leadership d'expertise. »

(Bories-Azeau I., Fort F., Noguera F., Peyroux C., *La gouvernance des structures d'accompagnement à la création d'entreprise : quel leadership ?*)

1.3. Leadership d'expertise

Le leadership d'expertise ou managérial peut se définir en fait comme une autre forme d'influence sur un individu ou groupe d'individus à partir d'un ensemble de connaissances et de compétences.

Comme nous l'avons vu précédemment, il s'agit dans notre contexte des directeurs d'office de tourisme qui apportent leurs compétences techniques aux élus dans le cadre de la valorisation et de l'aménagement touristique d'un territoire. Il trouve donc sa légitimité aux côtés de l'expertise politique en faveur d'un projet commun et avec la mobilisation des parties prenantes associées au processus.

Herbert Simon (1987) définit le leadership d'expertise de la manière suivante :

« Le leadership d'expertise est incarné par la reconnaissance d'une autorité dans un domaine spécialisé et dont le savoir-faire ou la connaissance est recherchée et souvent récompensée ».

1.4 Le leadership dans sa dualité politique et managérial

Le leadership dans sa dualité politique *versus* managérial et la gouvernance constituent le thème général de cette contribution. Pour Plane, le Leadership *« peut être défini comme un processus d'orientation et influence décisifs d'une personne sur l'action d'un groupe humain en vue de mettre en place une politique et d'atteindre un certain nombre d'objectifs plus ou moins précis.*

Ce processus complexe se manifeste à travers la capacité de mobilisation et de fédération d'individus et/ou de groupes autour d'une action collective. Le leadership s'incarne à travers la personne du leader dont la capacité de vision et d'animation s'avère fondamentale pour dynamiser ledit processus. » (Le leadership, Recherches et pratiques - Noguera F. Plane J.M.,

Edition AGRH, Vuibert, p. 7).

1.5. Les enjeux et objectifs de cette recherche pour un EPIC

Enjeux théoriques :

- Profiter du transfert de compétences tourisme pour étudier les conditions d'une organisation rationnelle et optimale de la compétence tourisme : *le qui fait quoi à l'échelle communautaire pour les offices de tourisme du périmètre territorial élargi ?*

Enjeux pratiques :

- Mise en place d'une approche de prospective des métiers et avoir construit avec les données recueillies une fiche métier dynamique adaptée aux exigences d'une situation organisationnelle inédite dans laquelle les champs d'intervention entre élus et experts sont bien définis.

Dans ce cadre, l'objectif de notre recherche sera d'associer les outils de compréhension et d'analyse du leadership et de la gouvernance dans sa globalité en les associant et les confrontant avec les nouveaux enjeux dans un contexte de restructuration territoriale. Cette mutation

structurelle peut avoir une vertu intégrative en faveur d'une gouvernance partagée entre les techniciens managers salariés (directeurs) et les élus décisionnaires (politiques élus).

En résumé, **La figure 1** représente le fonctionnement institutionnel de l'EPIC qui intègre les notions de leadership politique et d'expertise que nous venons d'examiner. Elle distingue nettement la sphère politique émanant de sa collectivité de tutelle, celle de l'expertise que le directeur apporte au secteur du tourisme dont il a la charge et enfin celle de la gestion courante qui conduit le directeur à gérer des personnels stables, disposant de contrats de droit privé à durée indéterminée ou de statut de fonctionnaires titulaires, alors que lui-même peut être en situation de précarité, s'il n'est pas en CDI ou bien agent de la fonction publique territoriale mis à disposition. Enfin ce schéma met en exergue la répartition des parties prenantes et le mode de leadership exercé pour chaque niveau. Le directeur de l'EPIC se trouve en position intermédiaire entre le leadership politique et la gestion opérationnelle de sa structure, il incarne le leader d'expertise.

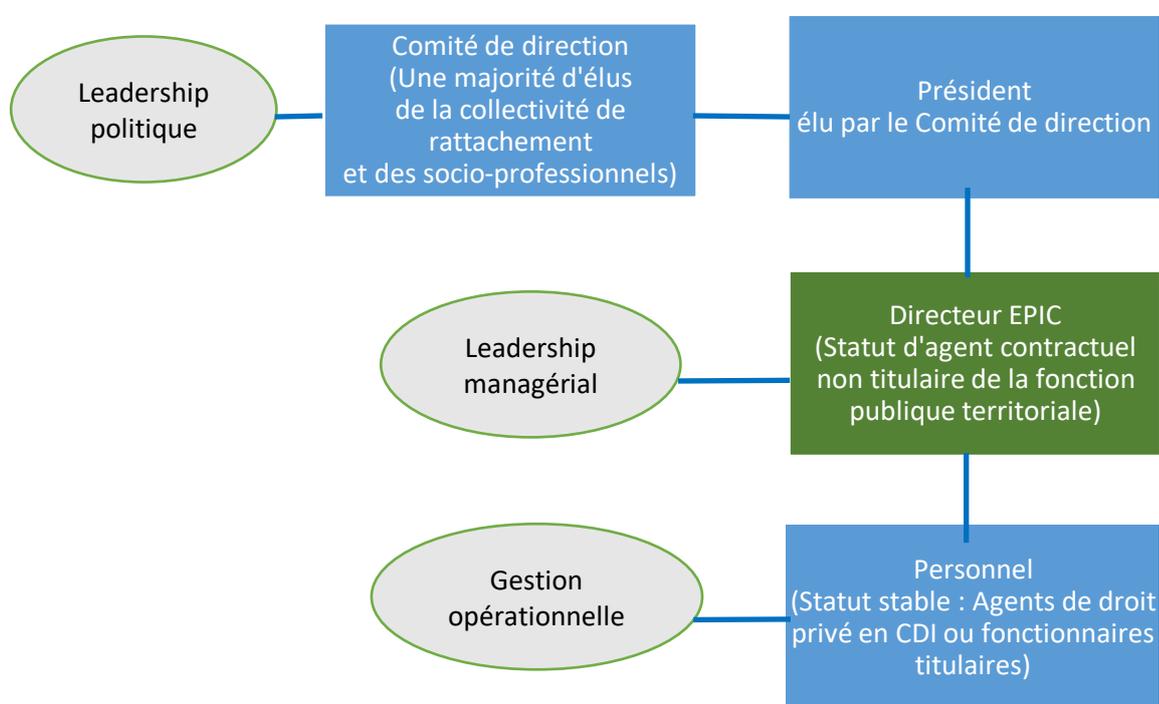


Figure 1 : le statut du directeur d'EPIC, entre leadership politique et gestion opérationnelle (Xavier BORG)

1.6. Les objectifs de cette recherche pour une collectivité

L'objectif de cette recherche sera de définir une gouvernance partagée entre les experts managers (directeurs) et les élus décisionnaires (politiques élus) afin de dépasser les tensions de rôle qui existent au sein de la collectivité.

En résumé, **La figure 2** représente le fonctionnement institutionnel d'une mairie qui intègre les notions de leadership politique et managérial.

On distingue clairement la partie politique et la partie administrative et la dualité hiérarchique. On constate que le leadership d'expertise est exercé par l'administration.

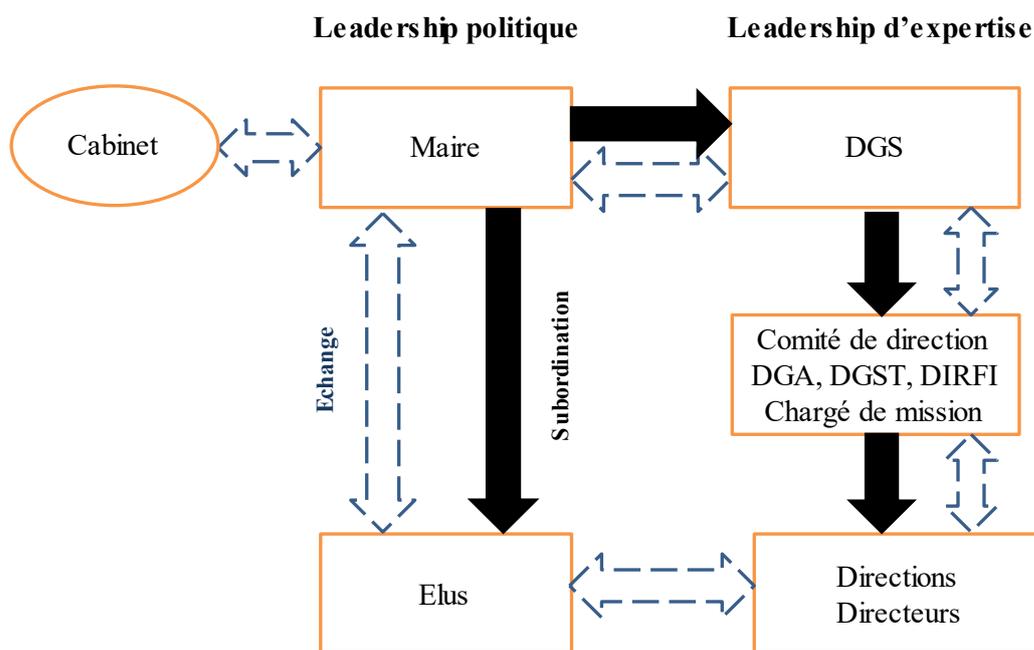


Figure 2: Organisation des communes : dualité hiérarchique (Eric SCARAZZINI)

DGS : directeur général des services

DGA : directeur général adjoint

DGST : directeur général des services techniques

DIRFI : directeur des finances

2. L'ETUDE EMPIRIQUE

2.1 Les terrain de recherche

Les terrains de recherche que nous avons mobilisés, sont :

- Les directeurs d'offices de tourisme de France en EPIC (établissement public industriel et commercial). L'office de tourisme communautaire de Cèze-Cévennes a préfiguré comme terrain test avant de soumettre un questionnaire à une plus large échelle.

Nous avons mis en exergue l'évolution du contexte du tourisme institutionnel notamment dans le cadre de l'application de la réforme territoriale (Loi NOTRe, 2015). Il en résulte une nouvelle réorganisation géographique institutionnelle qui se met en place, avec le transfert des nouvelles compétences comme celles du tourisme à l'échelle communautaire ou bien métropolitaine. Dans le cadre de cette restructuration, nous avons compris que les élus ont la liberté de choisir le statut juridique de leur office de tourisme. Celui de l'EPIC est souvent privilégié car il permet de privilégier le pouvoir politique local (les élus restent majoritaires au sein de la gouvernance) au détriment du directeur expert qui souvent se trouve dans une situation précaire, employé sous contrat à durée déterminée de 3 ans reconductible par voie expresse.

Il s'agit donc de solliciter l'ensemble des directeurs d'offices de tourisme en EPIC de France métropolitaine et départements d'Outre-Mer en leur soumettant un questionnaire en ligne. Notre objectif est d'étudier l'impact de leur statut à la frontière du leadership politique et du leadership managérial. Eu égard au statut particulier des directeurs d'EPIC, comment ceux-ci perçoivent-ils leur position d'expert en matière de tourisme et de développeur local face au leadership politique qu'exerce l'élu local ?

- Une collectivité territoriale (mairie) de 50 000 habitants du sud de la France qui emploie 797 agents titulaires et stagiaires ainsi que 177 agents non titulaires. Nous avons opté pour une méthode de recherche qualitative. Le chercheur membre de l'équipe de direction, a bénéficié d'une présence permanente sur le terrain pendant la durée des travaux de recherche. Il a pu ainsi trianguler les données, en utilisant plusieurs sources d'information et plusieurs collectes des données : entretiens, observation directe et participante, documents (audits organisationnels, rapports de la chambre régionale des comptes bilan sociaux et données chiffrées de l'absentéisme au sein de la collectivité en 2017, 2019 ainsi que les évolutions de 2009 à 2019).

2.2 Le choix méthodologique et l'échantillon de l'étude empirique

- Dans le cadre de cette recherche sur les EPIC, il a été réalisé une vaste étude par questionnaire auprès de l'ensemble des directeurs d'offices de tourisme (constitués en EPIC) des régions de France métropolitaine et des Régions d'outre-mer. **Sur 344 directeurs destinataires**, nous avons eu un retour de **185 questionnaires** comprenant **30 questions ouvertes et fermées**. Le taux de retour est de **53,49 %**. Les résultats rassemblent au total **5 550 réponses**. Afin d'établir le questionnaire de l'étude, des entretiens semi-directifs exploratoires avaient été réalisés auprès de **trois directeurs d'EPIC** en activité.

Le questionnaire a été établi autour de trois thèmes majeurs :

Un premier thème retenu portant sur les caractéristiques sociodémographiques du directeur d'office de tourisme en EPIC et de sa structure : le genre, l'expérience professionnelle dans la fonction et dans le poste, l'ancienneté dans le poste actuel, type de contrat négocié (CDD ou CDI), le budget alloué de sa structure et nombre de collaborateurs.

Un deuxième thème retenu portant sur les perspectives d'évolution de son emploi et des relations du directeur avec ses parties prenantes : les chances d'obtention d'un renouvellement de son contrat ou sa transformation en CDI, dans le cas d'un CDD, l'adéquation responsabilité / compétences et le niveau de rémunération, l'incidence du statut actuel sur son leadership en terme de légitimité vis-à-vis de ses élus, son comité directeur composé majoritairement d'élus et de professionnels, de ses collaborateurs, et des autres services satellites issus de la collectivité de tutelle (commune, communauté de communes, communauté d'agglomération ou métropole).

Un troisième thème retenu portant sur la perception par le directeur concerné de l'évolution de la fonction et de son statut dans le cadre de la Réforme Territoriale (Loi NOTRe). Les sous-thèmes abordés concernent les dispositions réglementaires du rattachement du statut (droit à la formation), et la titularisation (statutaire) du poste de direction dans la fonction publique territoriale. Pour ces questions, une échelle de Likert en cinq points allant de 1 (Pas du tout d'accord) à 5 (tout à fait d'accord) a été utilisée.

Pour la collectivité territoriale, la principale source d'information est les entretiens semi-directifs conduit auprès d'un échantillon représentatif des acteurs de la collectivité à savoir, la direction (comité de direction), les cadres dirigeants, le personnel de la collectivité (agents de catégorie A, B et C), les élus, les syndicats et le cabinet. La plupart des acteurs rencontrés

étant à la fois émetteurs et récepteurs de rôle. Sur le plan opérationnel, les entretiens se sont déroulés de 2016 à 2021. À partir d'un guide, les entretiens visaient à identifier les dysfonctionnements imputables aux relations entre le leadership politique et le leadership managérial. Il a été distingué les attentes émanant de la direction de la collectivité territoriale, des responsables fonctionnels, des élus et des subordonnés. Cinquante-trois entretiens ont été menés de manière individuelle (entretien individuel d'une heure trente à 2 heures) et deux en groupes de 3 et 6 personnes (entretiens collectifs de deux heures). Soit un total de soixante personnes rencontrées au travers de **cinquante-trois entretiens**.

Nous avons traité ces données à l'aide du **logiciel Talk⁴** utilisant l'intelligence artificielle. Mille cent soixante-deux idées clé ont été exprimés soit 19 idées-clé par personne. L'exploitation de nombreux *verbatim* a permis d'atteindre une saturation des données satisfaisante (Glaser et Strauss, 1967¹) et l'observation participante et l'analyse des documents internes a renforcé la validité des données collectées en entretien.

3. LES RESULTATS

3.1 Offices de tourisme

Des socio-professionnels qui regrettent la prédominance politique dans la prise de décision, au détriment du développement économique du territoire :

« Le comité de direction devient de plus en plus le lieu de régler les différences de vue entre les professionnels du tourisme et les élus du comité de direction. »

« Le statut EPIC de mon OT est lié à un mécontentement de la gestion passée et donc entraîne une interrogation légitime du Comité de Direction sur ma gestion. »

« Pas assez de pouvoir de décision du comité directeur qui engendre de la démotivation. »

Le Comité directeur, composé majoritairement d'élus constitue le prolongement du leadership politique incarné par son Président :

« C'est la personnalité du directeur et la confiance que lui accorde le Président qui rendent légitime le directeur auprès des membres du Comité de direction. »

« La dépendance au Président et à son Comité de Direction incite à la fidélité à leur avis ou position, à rendre des comptes, à évaluer les résultats obtenus et à les convaincre de la pertinence des choix du Directeur. »

« Le comité a un pouvoir fort sur le directeur en pouvant ne pas reconduire son contrat. »

« Le comité directeur est impliqué mais n'a pas une vraie connaissance des enjeux et connaissent mal ou pas du tout le statut du directeur d'EPIC. Seul le maire ou la président mesure son impact et l'utilise souvent comme arme de pouvoir. »

« La moitié des membres du CD ignore la situation ubuesque entre mon Président et moi, et l'autre moitié ne comprend pas pourquoi cela n'évolue pas. »

La vision partagée du projet entre les deux types de leader peut être compromis à cause une vision trop politique imposée par l' élu :

« Vision trop politique de l'action par rapport à l'évolution du secteur. »

¹ Glaser B.G. et Strauss A.L. (1967), The discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research, Aldine de Gruyter.

Le leadership politique peut s'exercer directement sur le leader managérial ou d'expertise ou par une tierce personne ou un service de la collectivité de tutelle :

« La présidente est sous l'autorité directe du maire et du DGS. »

Des divergences peuvent exister en raison d'une mauvaise connaissance de la position et du rôle de chacun ou la domination du leader politique sur le leader managérial ou d'expertise autour du partage de pouvoir :

« Il/elle se prend souvent pour le directeur et manage la structure. »

« Les relations étaient bonnes au départ, mais cela a commencé à tourner mal lorsque ma présidente m'a ordonné de faire des choses pas conformes à la loi. Ma responsabilité pénale m'a obligé à refuser d'obéir ce qui m'attire aujourd'hui des problèmes. »

« Ma présidente a du mal à comprendre que dans un EPIC, c'est le directeur et non le président qui a plus de pouvoir. »

« Un Maire a parfois des difficultés à accepter que le Directeur ait plus de responsabilité que lui (ambiguïté sur les questions de gouvernance...). »

« J'ai été recrutée par lui mais je ne peux rien faire sans son accord (...) il me reproche sans cesse ce que je fais : manque d'info, manque de réflexion politique...»

« Il m'a été difficile de m'affirmer en tant que responsable légal et ordonnateur de l'EPIC auprès de mon Président, qui est un élu et qui a pour habitude d'assumer ces fonctions. »

3.2 La collectivité territoriale

L'analyse des résultats fait apparaître que l'organisation de la gouvernance de la collectivité territoriale est liée au **leadership politique**. Il apparaît clairement dans les verbatim que la prise de décision est fortement centralisée vers les élus avec une forte intervention du cabinet qui met en exergue le manque ou l'absence de « **leadership managérial ou d'expertise** ». **La gouvernance est liée au leadership politique**. Il y a une ambiguïté de rôle liée à un fort glissement de fonction des élus vers les missions des cadres territoriaux. Cette ambiguïté crée du flou et génère un désalignement des objectifs entre ceux des élus et du comité de direction et ceux des cadres territoriaux. Les agents sont soumis à une dualité de pouvoir et d'autorité car les élus enrôlent les missions des cadres territoriaux. Ce manque d'implication des cadres territoriaux dans la gouvernance de la collectivité territoriale favorise le leadership politique au détriment du leadership managérial avec toutes les conséquences juridiques, financières et organisationnelles que cela implique.

Glissement de la fonction managériale des cadres territoriaux vers les élus et une organisation de la prise de décision fortement centralisée vers les élus :

"Certains élus se comportent comme des chefs de service, mais ce ne sont en aucun cas des chefs des services."

"Les élus ne sont en aucun cas des chefs de services, ils ne sont pas là pour diriger."

"Il ne faut pas que les élus se prennent pour des cadres, d'où l'intérêt de connaître les rôles et les limites."

"Si le cadre n'a pas de compétences, c'est l'élu qui prend la main sans tenir compte de l'aspect managérial et souvent au détriment du cadre réglementaire."

"L'élu devrait faire son rôle d'élu, Il est élu par le peuple et il représente un courant de pensée. Ici l'élu s'implique trop dans la gestion des services, il se mêle du fonctionnement et pense qu'il

peut changer la réglementation. L' élu doit s'occuper des administrés et laisser les administratifs appliquer la réglementation."

"Il est leader, mais pas patron, le seul patron c'est le maire, c'est le politique."

Décision paradoxale entre les élus et les cadres territoriaux :

"Du fait de l'interventionnisme du cabinet, certains recrutements sont politiques et non en raison des compétences. Il y a du clientélisme."

"Le clientélisme ou les promotions favorisées par les élus entraînent des dysfonctionnements dans les services et des problèmes managériaux."

"On a un règlement dans le service, mais j'ai reçu l'ordre par un élu qui n'était pas celui responsable du service de passer outre le règlement. Cet ordre a généré de gros problème dans le fonctionnement du service."

"Il y a une ingérence de l' élu dans la gestion du personnel, le point noir pour un cadre c'est de ne pas avoir la possibilité de recruter directement en fonction des besoins de son service."

"Pour les cadres de Catégorie A je pense que la collectivité recherche d'abord les compétences, mais s'il y a plusieurs candidats le copinage fonctionne. Pour les catégories B (encadrement, CDS, directeurs) principalement recrutés en interne, il n'y a que le copinage et le clientélisme qui fonctionnent."

Le leadership est essentiellement politique

"Il est leader, mais pas patron, le seul patron c'est le Maire, c'est le politique." 2/5 ECB

"Le Maire est le capitaine du navire."

"Compte tenu de l'absence de compétences managériales et de leadership des cadres, les élus prennent leurs places. La nature a horreur du vide."

"Certains élus ont plus de pouvoir qu'un cadre sur le personnel et déstabilisent le service. Ils discréditent (ou court-circuitent) le directeur. De mauvaises réponses par manque de connaissances génèrent de graves problèmes."

"Le Maire exerce son leadership et sait rester à sa place. Il a un bon positionnement et ne fait pas transpirer trop d'émotions. En tant que Maire par rapport aux élus, il a le leadership."

"Un élu doit avoir un certain charisme ou leadership et doit avoir la faculté de porter ses ambitions."

"Le Maire est le chef d'équipe, c'est lui qui a le leadership et tout ne peut pas être délégué."

"les élus ont le leadership politique car ils ont été élus. Ils ont un leadership naturel qui n'est pas forcément de la compétence, c'est de la politique."

Manque de précision claire du rôle des cadres territoriaux :

"La frontière est floue. Certains cadres sont en difficulté. Il y a un problème de confiance et de partenariat. Déclaration de certains élus : si vous me posez des problèmes et ne me donnez pas de solutions, on ne va plus travailler ensemble."

"Le positionnement du cadre n'est pas net, par rapport au DGS, au cabinet, aux élus et aux agents."

Manque d'autonomie des cadres territoriaux :

"L'autonomie des cadres est insuffisante et les cadres semblent parfois freinés, peut-être en raison de certaines compromissions."

"Les cadres manquent d'autonomie et ne sont que peu écoutés. Il faut augmenter l'autonomie des directeurs."

"Manque d'autonomie, les cadres n'ont pas de délégation et cela déresponsabilise. Il manque la relation de confiance."

Absence de leadership managérial ou d'expertise

"Absence de leadership dans la majorité des cadres de la collectivité. Pas de niveaux identiques en termes de management et des besoins de formations et de normalisation."

"Il y a une absence de leadership de la part des cadres."

"Les cadres n'ont pas le leadership nécessaire et c'est regrettable. Ce sont les cadres qui doivent montrer l'exemple et être suivis par les agents. Il y a beaucoup trop de cadres "alimentaires".

"Le leadership des cadres est faible. Ce problème provient de ce copinage entre élus et cadres supérieurs voire agents, c'est cela qui pollue le système."

"Je ne pense pas que les cadres aient le leadership nécessaire, ceux qui pourraient l'avoir sont bridés dans leur fonctionnement."

"Très peu de leadership et cela est lié aux recrutements, aux formations et aux postes proposés."

"Nos responsables manquent de leadership, ce sont des "bénévoles", incapables de dire non aux élus. C'est du copinage et du clientélisme"

"Les incompetents qui représentent 30 à 40% n'ont pas de leadership. Le leadership est mal placé dans la collectivité et on devrait parler de représentativité."

"Absence de leadership. Les "petits" sont dégoûtés car ils font le travail et ce sont les directeurs qui en tirent les lauriers."

CONCLUSION ET DISCUSSION

Au travers d'une étude quantitative (EPIC) et de deux études qualitatives (EPCC et collectivité territoriale), les résultats de la recherche montrent :

Pour les offices de tourisme :

La perception positive du leadership politique par le directeur est proportionnelle à son ancienneté sur le poste et à l'importance de la structure dont il a la charge en termes de budget et d'effectif. De plus **il existe une prédominance du leadership politique dans la prise de décision du directeur de l'établissement public**, quel que soit le statut du directeur, et d'autant plus si la structure est de petite taille en termes de budget et d'effectif.

Une meilleure adéquation entre leadership politique et leadership d'expertise est possible grâce à la valorisation du statut du directeur, une clarification des rôles et une meilleure communication avec les parties prenantes, et ce, dans un cadre réglementaire mieux adapté par le législateur.

Pour la collectivité territoriale :

Les résultats démontrent des dysfonctionnements en raison de glissements de la fonction managériale des cadres territoriaux vers les élus et une organisation de la **prise de décision**

fortement centralisée vers les élus, par une inadéquation entre le poste occupé et les compétences de la personne, par des décisions paradoxales entre les élus et les cadres territoriaux. L'absence de **leadership managérial ou d'expertise** au sein de la collectivité étudiée conforte les élus dans leurs erreurs et favorise le passage d'une dualité hiérarchique avec un leadership partagé entre le **leadership politique** et le **leadership managérial ou d'expertise**. Il ressort également de l'étude empirique un déficit de management des cadres territoriaux et un manque de clarification du rôle des cadres territoriaux. **Une forte influence de réseaux internes et externes, favorise le leadership politique au détriment du leadership managérial ou d'expertise.**

Les enseignements de cette recherche-intervention sont que le management et la gouvernance dans les collectivités territoriales sont intimement liés aux personnalités des dirigeants élus ou administratifs. Si la présence d'un leader (élu ou administratif) en capacité de poser des règles et de sanctionner, tout comme l'existence d'un véritable leadership politique et adapté sont nécessaires, la présence au niveau de la direction, de cadres possédant les compétences requises et l'autonomie nécessaire, en capacité de gérer, conseiller et alerter les élus est essentielle.

Tout comme pour les offices du tourisme, la solution passe par la mise en place d'un management collaboratif entre l'encadrement et les élus permettant de dépasser les tensions de rôles vécues par les cadres des collectivités territoriales avec une clarification des rôles et une meilleure communication avec les parties prenante. La participation plus active des cadres au processus décisionnel lors de changements organisationnels permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership. Un strict respect des règles statutaires et une diminution de l'influence des élus et des réseaux sur les décisions reste essentiel.

Enfin, dans les deux cas, la prégnance du leadership politique est forte dans le processus de décision de l'organisation publique, et ce que l'on soit dans un office de tourisme, organisme satellite rattaché à une collectivité, ou bien au sein même de la collectivité (mairie).

Est-ce qu'une meilleure connaissance mutuelle des attributions et prérogatives des deux parties prenantes faciliterait la mise en équilibre d'un leadership partagé ?

BIBLIOGRAPHIE

- Allen N.J. & Meyer J.P. (1990), The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organisation, *Journal of Occupational Psychology*, 63, 1-18.
- Allen N.J. & Meyer J.P. (1997), *Commitment in the workplace: Theory, research, and application*, Editions Sage.
- Argyris C. (2012), *Savoir pour Agir*, Editions Dunod, Paris.
- Bernoux P. (2009), *La sociologie des organisations*, Editions du Seuil, Paris.
- Bonnet M. et Peron M. (2014), *Qualimetrics Intervention-Research, Sage Encyclopedia of Action-Research*, Editions Sage.
- Braud P. (1996), *L'émotion en politique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Cappelletti L. (2016), Collectivités locales : des pistes pour faire mieux avec moins, *Les Echos* (4/01/2016), 10.
- Commeiras N. et Fournier C., (2002), Ambiguïté de rôle et implication organisationnelle des forces de vente : une approche multidimensionnelle, in J.P. Neveu et M. Thévenet (coord.), *L'implication au travail*, ed. Vuibert, collection Entreprendre, Institut Vital Roux, 99-112.
- Commeiras N, Loubes A. et Fournier C. (2009), Les effets des tensions de rôle sur l'implication au travail : une étude auprès des managers de rayon, *Management International*, 13, 4, 73-89.
- Crozier M. et Friedberg E. (1977), *l'acteur et le système*, Editions du Seuil, Paris.
- Desmarais C. et Jameux C. (2004), *Politique et Management public*, 19, 3, 101-119.

Dumez H.,(2013). « Méthodologie de la recherche qualitative. Les 10 questions clés de la démarche compréhensive », Paris, Vuibert

Duport M. (2016)., L'exercice du leadership en chine : enjeux et mutations, in Noguera F. et Plane J.M, *Le leadership*, Editions Vuibert, Paris, 169-184.

Fischer C.D. et Gitelson R. (1983), A meta-analysis of correlates of the role conflict and role ambiguity, *Journal of Applied Psychology*, 68, 320-333.

Freeman E. (1984)., *Stategic Management: a Stakeholder Approach*, Cambridge University Press.

Glaser B.G. et Stauss A.L. (1967), *The discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine de Gruyter.

Gima, F. (2004), Les conséquences de l'ambiguïté et du conflit de rôle au travail : proposition d'un modèle explicatif synthétique, *Revue de Gestion des ressources Humaines*, 54, 56-72.

Girin J., « L'analyse empirique des situations de gestion : élément de théorie et de méthode », in A.-C. Martinet (coord.), *Epistémologie et Sciences de Gestion*, Paris, Economica, 1990

Hood, C. (1991), A Public Management for All Seasons (in the UK)? *Public Administration*, 69, 1, 3-19.

Jackson S.E. et Schuler R.S., (1985), A meta-analysis and conceptual critique of research on role ambiguity and role conflict in working setting, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 36, 16-78.

Katz D. et Kahn R.L. (1966), *The Social Psychology of Organizations*, Wiley, New York.

Katz D. et Kahn R.L. (1978), *The Social Psychology of Organizations*, Wiley, New York.

Loubes, A. (1997), *Contribution à l'étude des tensions de rôle des agents de maîtrise en milieu industriel*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Montpellier 2.

Milgram S. (1994), *soumission à l'autorité*, éditions Calmann-Lévy, Paris.

Mintzberg H. (2010), *Le management – voyage au centre des organisations*, éditions Eyrolles, Paris.

Noguera F. (2010), Les défis posés par la nouvelle gestion publique à la GRH : cas d'une direction générale des impôts, *RGRH*, 78, 32-58

Noguera F. (2006), *Management du temps de travail*, Editons Dunod, Malakoff.

Noguera F. et Plane J.M., (2016), *Le leadership – Recherche et pratiques*, Editions Vuibert, Paris.

Ordqvist, D. et Wincent, J. (2006), Prominent consequences of role stress: a meta-analytic review, *International Journal of Stress Management*, 13, 399-422.

O'Reilly C. et Chatman J. (1986), Organizational commitment and psychological attachment: The effects of compliance, identification, and internalisation on prosocial behaviour, *Journal of Applied Psychology*, 73, 3, 492-499.

Osborne D. et Gaebler T. (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison Wesley, Reading (Mass.).

Perrot S. (1999), *Identification des différentes formes de conflits de rôles : le cas des jeunes diplômés nouvellement embauchés*, *Actes du 10ème congrès de l'AGRH*.

Perrot, S. (2001), *L'entrée dans l'entreprise des jeunes diplômés*, Editions Economica, Paris.

Perrot, S. (2005), Nature et conséquences des conflits de rôle, *Journée de recherche CEROG-AGRH*, IAE d'Aix-en-Provence.

Peter L.J. et Hull R. (1969), *Le Principe de PETER*, Editions William Morrow and Company, Editions Librairie Générale Française, pour la traduction.

Plane J.M., 2012, *Théorie et management des organisations*, 3^{ième} édition, Dunod Paris.

Plane J.M., 2015, *Théories du leadership*, Editions Dunod Paris.

Pollitt, C. (1993), Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice. in *Peters B.G. and Savoie D.J., Governance in a Changing Environment*, McGill-Queens's University Press, , Montreal / Kingston, 203-23.

- Pollitt C. (2003), The Essential Public Manager, *Public Management Journal*, 2, 90-111.
- Porter L. W et Lawler E.E (1968), *Managériale attitudes and performance*, Homewood, Irwin.
- Rocheblave-Spenle, A.M. (1969), *La notion de rôle en psychologie sociale*, 2^{ème} édition, Editions PUF, Paris.
- Royal, L. (2007), *Le phénomène des tensions de rôle chez le directeur adjoint d'école de l'ordre d'enseignement secondaire du Québec*, Thèse de doctorat en administration de l'éducation, Université de Montréal.
- Savall H., Zardet V., (1998), Un indicateur de veille stratégique de la création de valeur : la contribution horaire à la valeur ajoutée sur coût variable ou marge sur coût variable”, *14^e Journées Nationales des IAE*, Nantes, 18.
- Savall H. et Zardet V. (2000), *Maîtriser les coûts et les performances cachés*, 3^{ème} édition, Editions Economica, Paris.
- Savall H. et Zardet V., (2004), *Recherche en sciences de gestion : Approche qualimétrique - observer l'objet complexe*, Editions Economica, Paris.
- Savall H., Zardet V., Bonnet M., (2009), *Management socio-économique – une approche innovante*, Editions Economica, Paris.
- Simon H., (1993). "Decision making: Rational, nonrational and irrational", *Educational Administration Quarterly*, » Vol 29, p 403.
- Thevenet M. (1992), *Impliquer les personnes dans l'entreprise*, Editions Liaisons, Paris.
- Thevenet M. (2000), *Le plaisir de travailler, favoriser l'implication des personnes*, Les Editions d'Organisation, Paris.
- Tubre T. et Collins, J. (2000), Jackson S. E. et Schuler R.S. (1985), Revisited: A meta-analysis of the relationships between role ambiguity, role conflict, and job performance, *Journal of Management*, 26, 1, 155-170.
- Worley C.G, Zardet V., Bonnet M., Savall H., (2015), *Becoming agile*, Jossey-Bass, USA, 13, 4, 73-89.