

**HORS
SÉRIE**
PRINTEMPS 2026

HORIZONS PUBLICS

COMPRENDRE

ANTICIPER

INNOVER

AGIR

horizonspublics.fr

Réinventer la relation
élu-cadre dirigeant
dans un monde
en transition

EN PARTENARIAT AVEC

ets

LE RENDEZ-VOUS
DES DIRIGEANTS
TERRITORIAUX

Berger
Levrault **BL**

Élus locaux et dirigeants territoriaux : un tandem sous tension

Les 10 et 11 décembre derniers, la 28^e édition des Entretiens territoriaux de Strasbourg (ETS), le grand rendez-vous des dirigeants territoriaux, a placé au cœur de ses débats une thématique essentielle pour la démocratie de proximité : « Élus et cadres dirigeants, une relation clef pour l'action publique locale ».

Au lendemain des élections municipales, alors que de nouvelles équipes s'installent et que les projets de mandature se dessinent, ce numéro spécial, réalisé en partenariat avec l'Institut national des études territoriales (INET), prend une résonance toute particulière. Dans un contexte de transitions multiples, de contraintes budgétaires et d'attentes citoyennes fortes, le binôme élu-dirigeant porte l'avenir de nos territoires. Il s'impose comme un levier central de l'action publique et repose sur un équilibre délicat entre vision politique et expertise administrative, capacité de dialogue et confiance mutuelle. De cette articulation dépend non seulement la qualité de la décision publique, mais aussi sa mise en œuvre effective, dans un contexte où réactivité, coopération et lisibilité de l'action deviennent essentielles.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces deux jours au Palais des congrès de Strasbourg sur ce thème aujourd'hui au centre des attentions. Premièrement, la nécessité de clarifier les rôles de chacun. Si l'élu fixe le cap politique, le cadre dirigeant apporte l'expertise, la mise en œuvre et la rigueur opérationnelle. Deuxièmement, cette relation exige une posture professionnelle exigeante. Le dirigeant territorial doit s'affirmer comme un conseiller stratégique, capable de traduire des ambitions en projets réalistes, tout en ayant le courage de signaler les contraintes budgétaires, juridiques ou de ressources humaines. Ce dialogue doit impérativement concilier le mandat démocratique avec les valeurs déontologiques de la fonction publique (défense de l'intérêt général ou encore probité). Troisième enseignement : la confiance est le moteur de cette collaboration, elle se construit dans la durée par la loyauté réciproque et le partage d'information. Les ETS ont toutefois rappelé que cette relation est encore trop peu abordée en formation. L'accompagnement des élus locaux après les municipales apparaît donc comme un moment clef pour installer une culture de coopération durable.

À travers les articles de remises en perspective et les différents retours d'expérience de ce hors-série, nous vous invitons à explorer les leviers de ce lien unique. Une lecture indispensable pour tous ceux qui, élus comme cadres, s'engagent pour une action publique locale qui s'inscrit dans la durée.

Julien Nessi,
rédacteur en chef d'*Horizons publics*

éditorial

L'alliance élus-dirigeants, un rempart face à la « métacrise »

Dans un contexte de crises successives et de défiance croissante envers les institutions, les Entretiens territoriaux de Strasbourg (ETS) ont placé au cœur de leurs débats la relation entre élus et cadres dirigeants. Entre nécessité de dialogue, choc des temporalités et nouveaux défis managériaux, retour sur les moments clés de cette 28^e édition.


Par **Julien Nessi**, rédacteur en chef d'*Horizons publics*

Cette 28^e édition des ETS était organisée, les 10 et 11 décembre 2025, sur le thème « Élus et cadres dirigeants, une relation clef pour l'action publique locale ». Dans les amphithéâtres comme dans les couloirs du Palais des congrès de Strasbourg, les échanges ont d'abord mis en lumière les mutations profondes des relations entre élus et cadres dirigeants dans un contexte de profondes transformations. Les intervenants ont détaillé les leviers pour les consolider – au premier rang desquels la confiance –, mais derrière ces réflexions affleure un climat anxieux. Chez de nombreux directeurs généraux, l'inquiétude grandit face aux tensions qui traversent la société.

Au fil des tables rondes, un même diagnostic revient, presque inlassablement : celui d'une société qui se fracture et se polarise. Avec en toile de fond, une crise démocratique alimentée par l'instabilité politique et institutionnelle. Cette 28^e édition des ETS a aussi été marquée par la nécessité de défendre, plus que jamais, le service public dans un contexte de crises multiples.

Une plénière d'ouverture sous le signe de la « métacrise »

Le ton a été donné dès la conférence plénière d'ouverture, intitulée « Renforcer le dialogue élus-cadres dirigeants comme levier d'efficacité de l'action publique locale ». Face à un auditoire attentif, les intervenants ont dressé un constat partagé : les collectivités territoriales sont percutées par une crise de confiance profonde. Comme l'a souligné Anne Jestin, directrice générale des services (DGS) de la Métropole de Lyon, la collectivité est devenue un véritable « thermomètre d'anxiété sociale » où l'administration doit gérer des « équations impossibles » entre contraintes budgétaires et attentes citoyennes. Gaëlle Stricot Berthevas, maire de Saint-Abraham et présidente du centre de gestion du Morbihan, a témoigné de ce « stress institutionnel » permanent. Pour elle, la seule issue réside dans un travail collectif visant à restaurer la confiance des citoyens par un service public plus performant. Cela impose de briser les vieux préjugés : ni « lenteur technocratique » de l'administration ni « manque de réalisme » des élus.

 Dans un contexte de « métacrise » où la société est menacée par des lignes de fracture profondes, le politologue Philippe Breton rappelle le rôle vital de l'administration.

Dans ce cadre, le dirigeant doit renforcer son rôle d'aide à la décision pour légitimer l'ambition politique. Le politologue et psychanalyste Philippe Breton a apporté un éclairage sur la complexité de ce « binôme politico-administratif ». Il a alerté sur l'émergence d'un troisième partenaire dans cette relation : l'intelligence artificielle, qui pourrait modifier les équilibres de compétences entre l'élu et son DGS. Selon lui, l'intelligence artificielle (IA) permet à l'élu d'accéder directement à la complexité d'un sujet, risquant ainsi de « détourner les conseils » de son cadre dirigeant. Il soupçonne d'ailleurs certains élus de préparer leurs stratégies ou leur communication « le soir tranquillement » avec ces outils, au risque de tomber dans l'illusion d'une compétence magique et immédiate. Dans un contexte de « métacrise » où la société est menacée par des lignes de fracture profondes, le politologue rappelle le rôle vital de l'administration. Là où l'élu est par nature partisan, l'administration porte la valeur centrale de maintenir l'unité de la communauté. Il cite l'exemple extrême de villes en guerre où l'administration est le dernier rempart à tenir debout pour permettre le « vivre ensemble ».

Vers une culture de la transparence et de la formation

Laurence Quinaut, DGS de la ville de Rennes, a pour sa part insisté sur la nécessité de la transparence pour bâtir cette confiance : « L'administration doit ouvrir le capot de son fonctionnement » pour montrer qu'elle ne cherche pas à prendre le pouvoir, mais à sécuriser l'action politique. Enfin, elle estime que les rituels et les réunions de décision servent avant tout à un « exercice de réduction des incertitudes ». L'administration doit préparer l'élu aux risques auxquels il s'expose. Elle doit aussi avoir l'humilité d'admettre la part d'incertitude qui ne peut pas être réduite, évitant ainsi de faire croire que tout est sous contrôle absolu.

Les débats ont largement convergé vers la nécessité d'une évolution culturelle. Gaëlle Stricot Berthevas a vivement plaidé pour la création d'une « académie des binômes », un dispositif de formation commune pour les élus et leurs cadres dirigeants dans le but de clarifier les rôles dès le début du mandat pour éviter que les incompréhensions ne se transforment en crises de gouvernance. L'enjeu est aussi managérial : il faut favoriser l'expression des idées au sein même des administrations. Comme l'a rappelé Anne Jestin, le cadre dirigeant doit agir comme un « traducteur » capable de transformer une idée politique parfois vague en un projet opérationnel réaliste.

Pour les futurs cadres territoriaux présents, comme Camille Nobilet, élève ingénieure en chef territoriale à l'Institut national des études territoriales (INET), ces ETS ont été une véritable « source de respiration » et de réflexion. Elle retient comme terme pour qualifier cette 28^e édition celui de « zone grise », cet espace de superposition entre les missions de l'élu et celles du cadre dirigeant. Loin d'être un obstacle, cette zone doit être clarifiée dès le début du mandat pour éviter les ruptures de confiance. Lucas Avenas, préparatoire des Classes Talents INSP-INET¹ a d'ailleurs insisté sur le fait que cette relation n'est pas un duel solitaire, mais qu'elle s'appuie sur l'ensemble des services et des cabinets politiques pour garantir une harmonie durable. La confiance est apparue comme le moteur indispensable : « Sans confiance, on ne peut pas déléguer ; sans délégation, on ne peut pas agir. »

Pour Belkacem Mehaddi, le directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), ces ETS ont permis de « dédramatiser » une relation qui est avant tout une « relation humaine qui se construit dans le temps et dans la confiance ». Il a insisté sur l'importance de l'argumentation et du débat serein dans une société de plus en plus polarisée. « C'est par la capacité à donner de la transparence et à faire appel à l'intelligence des interlocuteurs que l'on arrivera à construire cette confiance », a-t-il affirmé. Enfin, le directeur général a rappelé l'engagement du CNFPT pour l'avenir, notamment à travers une offre de formation renforcée pour accompagner le renouvellement des exécutifs après les municipales en ouvrant davantage de ressources aux élus pour favoriser ce dialogue indispensable à l'intérêt général.

Plus de 1500 dirigeants territoriaux ont pu suivre sur place ou à distance l'édition 2025 des Entretiens territoriaux de Strasbourg.



Crédit : INET.

1. Réservées aux étudiants éligibles à une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux et aux demandeurs d'emploi, les classes prépa « Talents » préparent aux différents concours de l'encadrement supérieur de la fonction publique d'État et territoriale (catégorie A+) en favorisant la diversité des profils recrutés.

« Cette période de transition peut engendrer des défis de mobilité individuelle, parfois subis ou proactifs, pour lesquels le CNFPT propose des services d'accompagnement spécifiques. »



Raphaëlle Pointereau

« L'administration a un rôle crucial de conseil stratégique auprès de l'élu. »

Cent jours pour convaincre, six mois pour bâtir. Pour les cadres dirigeants territoriaux, le début de mandat est une période de haute voltige où la construction d'une relation de confiance avec l'exécutif est la priorité absolue. Dans un contexte marqué par la raréfaction des ressources budgétaires, Raphaëlle Pointereau, directrice de l'INET et directrice générale adjointe du CNFPT, revient pour *Horizons publics* sur les enjeux de ce « temps politico-administratif ». Entre conseil stratégique et éthique professionnelle, elle nous livre sa vision d'un métier de lien au service des projets de territoire.

Propos recueillis par **Julien Nessi**, rédacteur en chef d'*Horizons publics*

Quels sont les principaux défis auxquels les cadres dirigeants territoriaux vont être confrontés dans les cent premiers jours, voire les six premiers mois du nouveau mandat ?

Le premier défi, qu'il y ait un changement de majorité ou non, est de construire ou de consolider une relation de confiance avec le nouvel exécutif. Il s'agit de définir des méthodes de travail et des modes de régulation, tout en positionnant clairement le rôle de chacun au sein de l'administration. Sur le fond, l'enjeu majeur est l'appropriation du projet de mandat par les équipes pour assurer sa déclinaison opérationnelle et sa planification précise. Ce travail doit s'effectuer dans un contexte budgétaire de raréfaction des ressources, ce qui impose un effort de priorisation et d'arbitrage en lien étroit avec les élus. Enfin, cette période de transition peut engendrer des défis de mobilité individuelle, parfois subis ou proactifs, pour lesquels le CNFPT propose des services d'accompagnement spécifiques.


Comment l'INET définit-il une « bonne relation » entre élus et cadres dirigeants, et en quoi cela oriente-t-il vos formations ?

Pour nous, une bonne relation repose sur une complémentarité assumée. Si le schéma classique veut que l' élu décide et que l'administration exécute, la réalité est plus nuancée : l'administration a un rôle crucial de conseil stratégique, tandis que l' élu, au contact des habitants, nourrit aussi la mise en œuvre.

Nous encourageons un dialogue sain s'appuyant sur une vision systémique du territoire. Cette approche nous a conduits à expérimenter de nouvelles formations, comme le stage de trois jours en présentiel « Dialogue et dialogique, cohésion et coopération »², il vise à renforcer cette compréhension mutuelle et à éviter les caricatures opposant « technocrates » et « politiques ».

Quelles offres de formation spécifiques l'INET et le CNFPT proposent-ils aujourd'hui aux cadres dirigeants sur la coopération avec les élus ?

Ce sujet est un pilier majeur de notre offre depuis 2023. Nous proposons des modules de plusieurs jours à la carte ou avec un parcours plus long, tels que « Agilité managériale dans la relation à l' élu »³, « Élu, cabinet, DG : optimiser la coopération »⁴ ou « La communication coopérative avec les élus ».⁵ En 2026, nous déploierons également des « Soirées de l'INET » sur ce thème dans les territoires. Des dispositifs spécifiques existent aussi pour sécuriser l'arrivée des cadres dans de nouvelles fonctions. Nous avons, par exemple, un parcours de neuf jours ; « Faire de sa prise de fonction en DG une réussite »⁶ ou plus court, comme « Accompagnement à la prise de fonction DGA / DGS », qui sont déclinées au sein des délégations régionales du CNFPT dès le début de l'année 2026. Il est important de noter que si certaines formations sont spécifiques aux administrateurs, la formation continue à l'INET est ouverte à tous les cadres de tous les territoires, quel que soit leur cadre d'emploi.

 **L'administration a un rôle crucial de conseil stratégique, tandis que l' élu, au contact des habitants, nourrit aussi la mise en œuvre.**

Concrètement, comment formez-vous les futurs cadres dirigeants à gérer les relations et les éventuelles situations de tension-désaccords, pression politique, exposition médiatique ?

C'est une problématique transversale à toutes nos formations. Nous fournissons des outils spécifiques via des stages sur la déontologie, l'éthique et l'audace, ainsi que sur la gestion de crise. Face à l'immédiateté des réseaux sociaux et aux risques de désinformation, nous formons les cadres au *media training*. L'idée est de savoir protéger les équipes et de conseiller les élus pour qu'ils ne répondent pas sous le coup de l'émotion, mais avec des éléments factuels et consolidés. Dès la formation initiale, nos élèves sont immergés auprès de DG pour se confronter très tôt à ces réalités de terrain.

Si vous étiez à la place d'un étudiant se projetant vers une carrière de DGS ou DGA, sur quels types d'expériences recommanderiez-vous de miser ?

Je recommanderais d'accepter que la carrière est une construction progressive. On ne devient pas DGS à 30 ans sans avoir franchi des étapes qui permettent de forger une maturité professionnelle. Il faut cultiver l'ouverture, le sens du collectif et savoir observer les pratiques des collègues en poste. Aujourd'hui, le métier de cadre dirigeant est avant tout un métier de lien : lien avec les élus, les équipes et les partenaires. Plus que la sur-expertise technique, c'est la capacité à avoir une posture stratégique et une réflexivité sur sa propre pratique qui fait la différence.

Quelles sont les thématiques prévues pour les ETS en décembre 2026 ?

Les dates sont déjà fixées aux 2 et 3 décembre 2026, un peu plus tôt que d'habitude en raison des élections professionnelles de fin d'année. Nous sommes en pleine réflexion sur le thème, mais l'objectif est de rester ancrés dans la réalité des cadres, à mi-chemin entre les élections municipales et les échéances nationales de 2027.

Cependant, je ne peux ignorer une actualité brûlante : le plafonnement des recettes du CNFPT dans la loi de finances 2026 qui ampute notre budget de 45 millions d'euros en 2026. C'est une préoccupation majeure qui mobilise tout notre établissement, car cela impactera inévitablement notre offre de service aux collectivités et à leurs agents.

2. Ce stage de trois jours en présentiel a été expérimenté fin 2025 et est reconduit en 2026.

3. Organisé en juin 2026.

4. Également programmé pour juin 2026.

5. Une session est prévue en décembre 2026.

6. Une session est prévue en 2027.

SOMMAIRE

Dossier

RÉINVENTER LA RELATION ÉLU-CADRE DIRIGEANT DANS UN MONDE EN TRANSITION

Comment bâtir une coopération de confiance durable entre élus et cadres dirigeants ?
Quelle posture adopter pour concilier loyauté démocratique et convictions personnelles ?
Quel rôle jouera l'intelligence artificielle dans l'évolution de ce binôme stratégique ?

Dans un contexte de transitions multiples, de contraintes budgétaires et d'attentes citoyennes fortes, et alors que les nouvelles équipes sont en place pour un mandat de 6 ans (2026-2032), la relation élus locaux et cadres dirigeants est plus essentielle que jamais pour piloter l'action publique locale. Pour sa 28^e édition, organisée les 10 et 11 décembre 2025, les Entretiens territoriaux de Strasbourg (ETS) ont placé ce thème au cœur de leurs réflexions.

Ce numéro analyse comment le binôme élu-dirigeant s'érige en rempart face aux crises en plaçant la confiance, l'éthique professionnelle et la préparation du mandat 2026 au cœur de l'action publique. Il décrypte également les bouleversements induits par l'intelligence artificielle, l'urgence de préserver la santé mentale des équipes et les nouveaux accords d'un dialogue social en pleine mutation.

Un hors-série sur les ETS, événement organisé par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et sous le pilotage de l'Institut national des études territoriales (INET).

Élus et cadres dirigeants : construire un binôme durable pour le mandat 2026

Par Karine Icard et Alaric Berlureau

| 10

Valeurs personnelles et loyauté démocratique : trouver la bonne posture

Par Valentin Nonorgue

| 14

Ce que veulent les élus ?

Par Juliette Augier et Séverine Husson

| 18

Team Mulhouse : une nouvelle feuille de route pour coopérer avec les élus

Par Léa Tramontin et Valentin Nonorgue

| 24

Le mandat municipal (et intercommunal) à l'ère des réseaux sociaux

Par Julien Nessi

| 30

Fontenay-sous-Bois mise sur la relation de confiance entre le cabinet du maire et la direction générale

Par Valentin Nonorgue

| 36

Pourquoi et comment prendre soin de la santé mentale des agents ?

Par Baptiste Gapenne

| 40

Élus et cadres dirigeants : quelle partition pour un dialogue social harmonieux ?

Par Déborah Dumoulin-Lacoye
et Aurélie De Portzamparc

| 48

L'intelligence artificielle va-t-elle transformer la relation entre élus et dirigeants territoriaux ?

Par Julien Nessi

| 52

Le « débrief des rédactions », un retour à chaud des ETS

Par François Barrot

| 56



Cette revue
est aussi la vôtre !

N'hésitez pas à nous soumettre vos envies de lecture, propositions de collaboration ou toute remarque nous permettant de mieux répondre à vos attentes.

redaction@horizonspublics.fr

HORS-SÉRIE

PRINTEMPS 2026

RÉINVENTER LA RELATION ÉLU-CADRE DIRIGEANT DANS UN MONDE EN TRANSITION

Comment bâtir une coopération de confiance durable entre élus et cadres dirigeants ?
Quelle posture adopter pour concilier loyauté démocratique et convictions personnelles ?
Quel rôle jouera l'intelligence artificielle dans l'évolution de ce binôme stratégique ?

Dans un contexte de transitions multiples, de contraintes budgétaires et d'attentes citoyennes fortes, et alors que les nouvelles équipes sont en place pour un mandat de 6 ans (2026-2032), la relation élus locaux et cadres dirigeants est plus essentielle que jamais pour piloter l'action publique locale. Pour sa 28^e édition, organisée les 10 et 11 décembre 2025, les Entretiens territoriaux de Strasbourg (ETS) ont placé ce thème au cœur de leurs réflexions.

Ce numéro analyse comment le binôme élu-dirigeant s'érige en rempart face aux crises en plaçant la confiance, l'éthique professionnelle et la préparation du mandat 2026 au cœur de l'action publique. Il décrypte également les bouleversements induits par l'intelligence artificielle, l'urgence de préserver la santé mentale des équipes et les nouveaux accords d'un dialogue social en pleine mutation.

Un hors-série sur les ETS, événement organisé par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et sous le pilotage de l'Institut national des études territoriales (INET).



Juliette Augier
Alaric Berlureau
Anne-Laure Chalet
David Chavalarias
Arnaud Clemens
Stéphane Corbin
Daniel Cornalba
Pascal Dayez-Burgeon
Aurélia De Portzamparc
Amélie Dietlin-Loth
Anne-Sophie Dournes
Déborah Dumoulin-Lacoye
Murielle Fabre
Pascal Gautier
Jérôme Grolleau
Séverine Husson
Karine Icard
Florian Mambie
Nora Mansouri
Elsa Mokrani
Régis Ochsenbein
Adrien Pacini
Patrick Pincet
Raphaëlle Pointereau
Nora Saint-Gal
Nicolas Trombert
Stéphane Vincent

horizonspublics.fr

