

Pantin, le 19 octobre 2011

Sommaire

Introduction **1**
Philippe BAILBE 1
Jean-Marc LEGRAND 1

Conférence introductive : les nouvelles donnes de la relation élus/équipes de direction générale **2**
Denys LAMARZELLE 2
Philippe LAURENT 3

Témoignage de deux couples d'élus/DGS **6**
Pierre LAPLANE 6
Philippe LAURENT 8

Débat avec la salle **9**

Intervention universitaire **11**
Céline DESMARAIS 11

La relation entre rationalité et légitimité du système décisionnel territorial **11**

L'imbrication des rôles entre élu et Directeur général des services **13**

Deux tables rondes autour des questionnements suivants sur la relation élus/équipes de Direction Générale **15**

Conclusion **23**
Denys LAMARZELLE 23
Jacqueline MAGNIER 24

Introduction

Philippe BAILBE

En tant que responsable de la formation des fonctionnaires de la première couronne, je suis très heureux de vous accueillir ici. 92 000 stagiaires étaient inscrits à nos formations en 2010. J'ai l'honneur d'accueillir Philippe Laurent, nouveau Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui nous fait l'honneur et le plaisir d'être parmi nous ce matin.

Jean-Marc LEGRAND

La relation entre élus et DGS est régulièrement abordée dans la presse de notre secteur, mais elle donne rarement lieu à débat entre élus et DGS. Pour cette raison, l'INET s'est donné le défi de faire dialoguer élus et DGS sur cette question. Nous avons sollicité Philippe Laurent lorsqu'il était membre du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et Maire de Sceaux, mais non encore nommé Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Nous accueillons également Denys Lamarzelle, Directeur du développement économique du Conseil Général de la Côte d'Or, Céline Desmarais, Maître de conférences à l'Université de Savoie, ainsi que Pierre Laplane, DGS de la ville et de la communauté urbaine de Strasbourg.

La relation entre élus et DGS dépend-elle d'autres facteurs que la simple relation humaine ? Y a-t-il une nouvelle donne dans la relation entre élus et Directions générales des services ? Comment faire évoluer cette relation ? Je vous remercie d'être présents et vous souhaite une bonne journée.

Conférence introductive : les nouvelles donnes de la relation élus/équipes de direction générale

Denys LAMARZELLE
Directeur du développement économique au Conseil Général de la Côte d'Or

Philippe LAURENT
Maire de Sceaux, Président de la Commission des finances de l'association des Maires de France

Denys LAMARZELLE

J'ai été DGS d'une commune de 40 000 habitants pendant quelques années. J'ai réalisé ma thèse en 1996 sur la relation entre élus et fonctionnaires. Depuis, je n'ai cessé de m'interroger sur cette relation spécifique à la France, qui existe entre élus et DGS.

Cette journée sera concernée à la relation entre le chef de l'exécutif et son directeur général, mais elle concerne aussi les autres emplois fonctionnels. Nous aborderons l'ensemble de ces domaines avec une certaine dose d'humilité. En effet, chaque collectivité est un cas unique. Traditionnellement, cette relation repose sur le principe incontestable et incontesté suivant : l'élu décide, le fonctionnaire exécute.

Cependant, cette dichotomie n'est pas aussi rigide, car celui qui a le pouvoir de décision n'a pas nécessairement l'expertise, et vice-versa. Le pouvoir territorial repose sur la relation entre ces deux acteurs. Le chef de l'exécutif possède les pleins pouvoirs pour réaliser sa mission. Il s'appuie au quotidien sur le Directeur général des services. La relation du chef de l'exécutif avec le plus haut fonctionnaire de la collectivité ne peut être qu'excellente. En 1986, un universitaire québécois futur député et ministre du Canada, a commenté le modèle français en indiquant que la relation entre l'élu et le DGS conférait à ce dernier un pouvoir important.

L'exécutif d'une communauté est l'employeur investi de la Direction du personnel, à moins que le Directeur général ne la dirige si l'élu en décide ainsi. Le répertoire des métiers territoriaux du CNFPT définit ainsi le rôle du Directeur général : il participe à la mise en forme d'un projet partagé par toutes les parties prenantes de l'action publique.

Dans les faits, le système repose sur deux pyramides inversées. Dans celle du haut se trouve la hiérarchie des élus. La population élit le conseil qui élit le Maire. Dans la pyramide du bas se situent les échelons territoriaux. L'aigle à deux têtes préside aux destinées de la collectivité, tant sur le plan politique qu'administratif. Le Directeur général est le régulateur, l'intermédiaire indispensable de toute décision et l'arbitre des besoins présentés par les services. La relation entre cette personne et le chef de l'exécutif ne peut être mauvaise.

Le chef de l'exécutif délègue à son Directeur général une bonne partie de ses attributions et lui accorde une confiance totale. Cela lui confère un pouvoir important reconnu de tous. Au quotidien, la qualité de la relation de l'élu au Directeur général peut être conditionnée par de bons paramètres.

Outre ces paramètres connus, des éléments nouveaux commencent à concerner les élus et cadres des collectivités locales. Dans un contexte d'évolution des collectivités locales et de rigueur

budgétaire, le management territorial doit intégrer la démocratie participative. Le fait de placer le citoyen au cœur des décisions entraîne une transformation du fonctionnement de la collectivité.

Le développement durable devient une priorité qui concerne de plus en plus les organisations internes. Elus et fonctionnaires doivent intégrer cette notion dans les missions de chaque acteur public. Le développement territorial devient le fruit d'une négociation entre de nombreux acteurs concernés. A l'intérieur de l'organigramme il s'agit de promouvoir des structures souples, en bonne intelligence avec les missions des élus.

Par ailleurs, il n'est pas facile de s'apprécier lorsque les points de vue divergent, ce qui suppose un portage politique fort, un budget autonome, voire des ressources humaines spécifiques. Ces composantes du management territorial interfèrent dans les missions respectives des élus et directeurs généraux. Dans le contexte de rigueur budgétaire actuel, cela ne se réalisera pas sans grincement de dents.

Durant cette journée, Philippe Laurent interviendra sur un certain nombre de thèmes : quels moyens l'élu se donne-t-il pour que son rôle soit cohérent avec celui du Directeur général ? Ensuite, Pierre Laplane interviendra sur le fonctionnement de l'élu Directeur général, puis la salle pourra présenter son expérience ou poser des questions. Céline Desmarais présentera par la suite l'état de ses recherches sur le système décisionnel des collectivités locales.

Philippe LAURENT

Je vous remercie de m'avoir invité à cette rencontre. Je participe pour la deuxième fois aux mercredis de l'INET. Je suis préalablement intervenu sur les questions européennes. Le thème abordé aujourd'hui est très riche de contenu. Le thème de la relation élu/DG suppose d'évoquer de nombreux autres sujets liés aux systèmes décisionnels dans les collectivités territoriales, aux évolutions en cours depuis la décentralisation, au statut de la fonction territoriale, etc.

Je suis ces problématiques depuis les années 80 comme observateur et acteur. J'ai été élu conseiller municipal depuis 1977, puis Maire de Sceaux depuis 2001. Je suis frappé par l'évolution considérable du rôle des collectivités territoriales. Nous avons connu une évolution très forte du niveau et des compétences des personnes en cause, ainsi que de l'élévation de leurs préoccupations. Cette question concerne autant les fonctionnaires que les élus.

En outre, je constate en tant que vice-président d'une communauté d'agglomération de sept communes et 200 000 habitants, la différence très importante dans la relation entre élus et directeurs généraux que l'on soit dans une mairie ou une autre collectivité, intercommunalité, département et région. Cette situation est probablement due à l'ancrage très fort du Maire sur un territoire, mais le couple Maire/DG doit être extrêmement fusionnel pour que la collectivité fonctionne. Cette condition est moins impérative dans les autres collectivités territoriales.

Je me permets de critiquer le titre de notre séminaire : « la relation élu/DGS, une nouvelle donne ? ». En effet, la relation entre l'élu et le DG diffère de celle entre l'adjoint et le DG. Par exemple, à Sceaux, il y a peu de relations personnelles entre les adjoints et le Direction Générale. Cette relation est plus fréquente entre le Maire et le DG. La relation entre le Maire et le Directeur général n'est pas nécessairement placée sur la même nature que celle entre adjoints et DG.

Pour ma part, je fonctionne en tant que Maire comme un Président Directeur Général, méthode qu'il ne faut pas forcément généraliser. Au cours de la semaine, je peux ne pas avoir de relation avec le DG pendant deux jours de suite. Je m'organise pour limiter nos relations en raison de nos agendas respectifs. Le lundi matin, j'organise une réunion de comité de Direction avec le DG, les deux DGA et le DST. Par ailleurs, il n'y a pas de cabinet du Maire à Sceaux. J'en ai eu pendant un

an, mais cela n'a pas fonctionné. Il y a un secrétariat. L'une des deux DGA prend en charge les affaires complexes, supposant de répondre aux citoyens, concernant les contentieux avec la population. Elle joue en un sens un rôle de Directeur de cabinet sur les affaires réservées.

En outre, aucun chargé de mission de la Mairie ne suit mes autres dossiers, que ce soit pour l'AMF ou le Conseil Supérieur. Je gère presque personnellement mon emploi du temps en raison de l'éclatement de mes responsabilités. J'ai privilégié ce fonctionnement afin que mes autres activités n'empiètent pas sur mon activité municipale.

Lors de la réunion du lundi matin, nous débattons des courriers reçus à la Mairie, ainsi que des réponses à rédiger. Nous parlons éventuellement des questions de personnel. A cette occasion, la Direction des Ressources Humaines me rejoint pendant une demi-heure. Si tout se passe bien, cette réunion limite le besoin de rencontres ultérieures. Le comité exécutif réunit tous les quinze jours les adjoints et l'équipe de la Direction Générale.

Ce comité exécutif traite de sujets d'actualité ou plus approfondis, notamment une opération d'aménagement ou l'aménagement d'une rue. Ces sujets ne concernent pas l'organisation des services municipaux. La Mairie de Sceaux ne comporte ni d'adjoint aux finances, ni d'adjoint au personnel, ni d'adjoint à la communication. En tant qu'adjoint aux finances de l'ancien Maire de Sceaux, je me suis ennuyé. En effet, je considère que les décisions en matière de finance doivent être prises par le Maire. J'ai été par la suite chargé de culture, d'éducation, etc. Les adjoints remplissent diverses missions de représentation auprès des citoyens et de travail collectif, mais ils doivent passer le moins de temps possible dans les services municipaux.

Une réunion qui se tient tous les trois mois regroupe un plus grand panel de personnel municipal. A cette occasion, nous abordons l'ensemble des questions relatives au fonctionnement des services, de politique municipale, de préparation éventuelle des délibérations, etc. Ces points opérationnels sont extrêmement utiles car ils permettent au Maire de connaître toutes les informations sur le fonctionnement, et aux cadres et aux élus de recevoir le même niveau d'information.

Le DG, les deux DGA et le DST reçoivent régulièrement l'ensemble des messages relatifs à ces réunions. Un point particulier se produit régulièrement au sujet des questions de personnel. Il m'arrive parfois d'avoir un contact direct avec le DG sur des sujets sensibles touchant au personnel, lorsque nous découvrons une difficulté particulière d'un agent, ou d'une tension entre directeurs. Cette situation donne lieu à une discussion bilatérale. A cette occasion, je considère que je dois avoir une totale confiance envers le DG.

A Sceaux, je privilégie la relation entre le Maire et l'équipe de Direction Générale plutôt que celle entre Maire et Directeur Général. Cependant, j'ai conscience que l'organisation dépend des personnalités.

Certains pourraient penser que ma présence est trop importante. Depuis dix ans, je suis informé de tout ce qui se passe dans la mairie, y compris les petites histoires. Cette connaissance me rassure, moi qui suis d'un naturel inquiet. Par ailleurs, la Mairie fonctionne au quotidien sans moi. Internet a changé la relation entre le Maire et l'équipe administrative. Je suis extrêmement attentif à ce que mes courriers électroniques soient adressés aux chefs de service, et non aux niveaux hiérarchiques inférieurs. Le DST et le Directeur Général sont systématiquement en copie des courriers électroniques adressés aux chefs de service.

L'organigramme extrêmement précis de la Mairie est sur le site internet de la Ville de Sceaux. Lors de mon élection, j'ai tenté d'élaborer l'organigramme le plus rapidement possible afin que les adjoints n'aient pas la tentation de se prendre pour des chefs de service. J'ai tenté de faire en

sorte d'insuffler l'idée qu'il ne fallait pas qu'il y ait trop de compagnonnages entre les adjoints et les directeurs. Les relations devaient se dérouler dans le cadre d'une organisation globale.

Une quatrième organisation de la Mairie est basée sur les comités de pilotage. Un tel comité est créé pour discuter de toute opération complexe de la Mairie. Il réunit les élus et services concernés, la DG, la Direction des finances, la DRH si cela s'avère nécessaire, ainsi que des intervenants extérieurs (architecte et maître d'œuvre, utilisateurs de l'ouvrage). Chacun est informé de l'avancement du projet et participe aux choix. La conception d'un équipement impose de prendre des choix de couleur, d'aménagement, ainsi que diverses modifications. Ces décisions doivent être prises collégialement au sein de ce comité de pilotage.

En conclusion, la vie municipale est encadrée par une série de rencontres officielles, au caractère solennel (ordre du jour, relevé de décision rédigé par les services concernés). Cette organisation nous permet d'embrasser la vie municipale sans y consacrer trop de temps, et sans avoir un contact permanent avec l'administration municipale. Grâce à cette organisation, je peux passer deux jours sans relation téléphonique avec l'équipe municipale.

En revanche, je passe beaucoup de temps à lire les courriers électroniques. Cependant, il faut veiller à ne pas écrire des messages de la même manière que l'on prend la parole, car les courriers électroniques laissent une trace écrite. J'ai une relation de grande confiance avec le DG sur certains sujets très délicats, liés à des sujets de personnel ou des questions juridiques qui remettent en cause la sérénité de l'institution. Pour le reste, le DG est présent à toutes les réunions auxquelles je participe. Le DG est garant que les décisions collectives seront mises en œuvre.

Le rapport du Conseil supérieur de la fonction territoriale concernant l'encadrement supérieur a permis d'obtenir un certain nombre d'avancées auprès des ministres François Sauvadet et Philippe Richert, concernant le statut de A+ pour les ingénieurs et la diversification des administrateurs. Je considère qu'il ne faut pas nécessairement donner un contenu précis à la relation entre le Maire et l'équipe de Direction Générale, étant donné que cette relation dépend des personnalités.

En revanche, l'élu et le Direction Générale doivent s'interroger sur la manière dont ils doivent fonctionner. Le DG est une personne d'expérience. Un élu prend son poste, parfois après un débat politique un peu rude. Il est possible de redouter que la prise de poste marque la relation avec l'équipe municipale. Pour cette raison, il est essentiel de réfléchir à cette question dès la prise de poste, éventuellement par la rédaction d'une charte. Nous devons faire des progrès sur le détachement et l'emploi fonctionnel.

Enfin, je note que l'emploi du terme « dirigeant » dans mon rapport n'a pas plu à tous les élus qui considèrent qu'ils sont les dirigeants de leur collectivité.

Témoignage de deux couples d'élus/DGS

Pierre LAPLANE

Je présenterai vingt ans d'expérience de Directeur général des services auprès de communes. Je présenterai le témoignage d'un fonctionnaire épanoui dans cette fonction. Mon expérience a été marquée par des échecs et des réussites. Cette collaboration s'est nouée avec de très fortes personnalités, dont deux personnes qui sont devenues ministres par la suite.

La relation élu/DGS est particulièrement intéressante en raison de sa faculté d'adaptation aux besoins des élus, et à la personnalité de chacun d'entre nous. La clé de voûte de la collectivité est la relation entre le Maire/Président de la communauté de communes et le DGS. Cette relation est à la fois personnelle et professionnelle, formelle et informelle, hiérarchique et collaborative, bilatérale et ouverte, intense mais non exclusive.

Bien évidemment, outre les missions susceptibles d'être assumées, le travail en confiance suppose d'avoir un minimum d'empathie envers la personnalité avec laquelle on travaille. Il est fondamental que cette relation de confiance s'instaure très rapidement, y compris dans le cadre du recrutement du DGS. Dans ma relation avec Louis Besson, j'ai été un citoyen très épanoui car c'était un très bon Maire, je le tenais en grande estime mais j'ai eu plus de difficulté dans ma collaboration avec lui. Mon recrutement s'est déroulé en présence de cinq à six adjoints. Je n'ai que trop rarement obtenu de moments d'échange en tête-à-tête avec le Maire. J'ai travaillé avec lui essentiellement par notes écrites. Cette relation a malgré tout fonctionné, mais elle ne correspondait pas à ma vision de la collaboration qui doit se nouer entre un élu et son Directeur général.

Par ailleurs, l'organisation de la ville souffrait, à mon avis, de ce défaut de fonctionnement entre le Maire et le DGS. Les collaborateurs eux-mêmes étaient en recherche de repaires. Par la suite, le Maire a été réélu, ce qui signifie qu'il était légitime. Chambéry est une ville dynamique, ce qui amène à relativiser mon propos. Néanmoins, en conclusion, il est, pour moi, très important qu'une relation personnelle suivie s'instaure entre le Maire et le DGS.

Je tiens personnellement à avoir un rendez-vous ou un échange hebdomadaire avec le Maire. Lorsque Jean-Marie Bockel était ministre tout en étant maire, nous avions malgré tout un rendez-vous en tête-à-tête d'une heure par semaine pour échanger. Cet entretien est un principe de bonne gouvernance.

La relation entre l'élu et le DGS est hiérarchique et collaborative. Le Maire est bien évidemment le patron, mais il doit donner des signes pour manifester sa confiance, et sa volonté de travailler avec la Direction générale dans un cadre équilibré. C'est une relation bilatérale et ouverte. Le rôle du DGS ne consiste pas à être omniprésent. Une organisation performante doit permettre à chaque collaborateur d'assumer la plénitude de ses fonctions. Je tiens à ce que les DGA puissent avoir une relation directe avec le Maire. Mon rôle consiste à mettre en évidence ce que les collaborateurs peuvent apporter au Maire. Il me semble primordial que le Maire dispose d'une diversité d'éléments afin d'avoir une bonne connaissance du fonctionnement de la Ville de Strasbourg. En conclusion, la relation entre le Maire et le DGS doit être intense et non exclusive.

Il faut éviter d'avoir une relation fusionnelle avec le Maire et ne pas chercher à s'affirmer dans l'exclusivité. Il faut distinguer ce qui relève de l'engagement et de la loyauté et, d'autre part, de la militance. En effet, un Directeur général n'est pas un militant, contrairement à un Directeur du

cabinet. Le DGS représente l'ensemble du personnel communal, qui est extrêmement divers. Ce personnel doit se sentir à l'aise de fonctionner dans une administration en mesure de lui offrir un confort de travail et un respect de ses valeurs propres.

Le DGS doit savoir rester à sa place dans cette fonction grisante. L'omniprésence ne prémunit pas contre les difficultés professionnelles susceptibles d'être rencontrées. Le DGS doit informer l'élu sans créer un sentiment d'insécurité. Le Maire ne gère que les problèmes qui ne peuvent être résolus par d'autres. Le DGS doit donc veiller à résoudre en amont le plus de problèmes possible. Les difficultés sont évoquées une fois que des solutions ont été esquissées pour être soumises, si nécessaire, au maire.

Il faut être disponible et gérer son temps. Le Directeur Général doit pouvoir fonctionner sans le Maire. Il faut se prémunir contre l'intrusion permanente de l'élu qui empêche au Direction Générale d'avoir la bonne distance, ainsi que d'établir des relations de confiance avec l'administration, et faire preuve d'intelligence émotionnelle. Il faut savoir se préparer, garder certains dossiers de côté en raison du manque de disponibilité passager du Maire

Le DGS doit savoir dire oui et non. Le « oui » a d'autant plus de poids que l'on peut dire « non » à certains moments. Par exemple, il m'est arrivé d'avoir un désaccord avec un maire sur un membre de la Direction générale avec lequel il avait des difficultés relationnelles, mais que j'ai vigoureusement défendu car il me semblait très compétent. Devant mon insistance, ce DGA est resté en poste.

Un Directeur Général des services est un démineur, un passeur, un facilitateur et un capitaine d'équipe. Ce n'est pas le meilleur joueur. D'autres collaborateurs sont plus compétents que moi, mais j'ai le brassard. Je m'adresse au « président du club », qui est le Maire ou le président de la communauté de communes, éventuellement au public, et c'est moi qui râle dans les vestiaires et travaille à la cohésion du Groupe. Il est important que le DGS mette en confiance l'ensemble des collaborateurs, sans que cette relation de confiance ne desserve le Maire.

Notre rencontre vise à s'interroger sur le changement de la relation entre les élus et Directeurs généraux. Je ne pense pas que cette relation ait fondamentalement changé, mais j'ai assisté à plusieurs évolutions importantes. La première concerne la mutualisation entre la ville centre et les services de l'intercommunalité. Cette évolution a créé un « ménage à trois ». Je travaille à Strasbourg, où le Maire n'est pas le Président de la communauté urbaine. La relation à trois impose une relation collaborative avec la Direction Générale dans son ensemble. Cette nouvelle complexité peut gâcher la fête si elle n'est pas gérée attentivement. Chaque exécutif a ses attentes et il faut pouvoir y répondre sans négliger celles de l'autre tête, ce qui peut amener à jongler.

La Direction territoriale appelle une évolution de nos organisations, ce qui aura un impact sur la relation entre les élus et le DGS. Lors de la mise en place de la mutualisation à Mulhouse, les Maires des communes membres étaient très satisfaits. En effet, ils accédaient de ce fait à un niveau de service inédit. Les collaborateurs de la communauté étaient plutôt flattés de voir les élus s'intéresser à eux. Les adjoints de la ville centre avaient le sentiment que cette relation bicéphale était un peu complexifiée. Enfin, les services des communes étaient un peu vexés de l'emprise des collègues.

Nous sommes en train, à Strasbourg, d'établir une fiche de poste pour reconnaître le caractère bicéphale de la fonction de DGS entre la commune et la communauté de communes.

La gestion de la relation d'immédiateté au citoyen est essentielle dans un contexte où le citoyen devient coproducteur des politiques publiques.

La complexification des territoires d'intervention des collectivités modifie la relation entre Maire et DGS. Les conseils de quartier sont présidés par des personnalités qui ne sont pas membres de la municipalité, ce qui crée une organisation poreuse aux idées et aux influences extérieures.

Nous créons un pôle métropolitain Mulhouse/Strasbourg dans quelques semaines. L'administration de ce pôle métropolitain sera confiée aux deux villes. Le DGS de ce pôle métropolitain sera celui de Mulhouse lorsque cette ville assumera la présidence, puis j'occuperai cette fonction lorsque Strasbourg en assumera la présidence.

En conclusion, il est très important de faire évoluer nos organisations en tenant compte des changements vécus par les collectivités territoriales. En effet, nous devons gérer simultanément un désir d'optimisation et une complexité objective liée à la diversité des territoires d'intervention en fonction de la nature des politiques publiques.

Je souhaite indiquer pour finir que le Maire et le DGS partagent la gestion du temps à court et long terme. Pour cette raison, l'outil de pilotage stratégique doit être partagé entre les élus et l'administration. De la même manière, il est important que des instances soient spécifiques aux élus, d'autres propres à l'administration, et qu'il y ait des lieux de rencontres. A Mulhouse, nous avons organisé chaque année une université de la communauté urbaine, afin de créer des points de rencontre entre les élus et les collaborateurs, ce que nous nous attachons aussi à faire à Strasbourg.

Philippe LAURENT

L'intervention de Pierre Laplane m'a fait penser à quatre sujets. L'organisation de la Mairie de Sceaux est basée sur le fait que le DG souhaite travailler de manière collective. La relation bilatérale porte uniquement sur des points sensibles. En outre, il me semble extrêmement important qu'aucun élu ne soit élu délégué aux finances et aux ressources humaines. En effet, ces questions doivent être prises en charge par le Maire, le DG et l'administration. Nous effectuons chaque mois un point entre le Maire, le Directeur Général et le Directeur des Ressources humaines.

Un autre point important de cette relation est la question du recrutement. Les élus ne participent pas aux recrutements de l'équipe municipale. En tant que Maire, je ne participe qu'au recrutement des directeurs. Je reçois tous les deux ou trois mois les nouveaux recrutés afin de leur souhaiter la bienvenue dans la mairie. Les recrutements sont organisés par le Directeur Général selon son souhait. Les adjoints n'interviennent dans aucun recrutement.

Enfin, la professionnalisation de l'organisation interne était un projet de l'organisation. L'équipe de Direction Générale y était favorable. Elle a proposé il y a deux ans que nous nous engagions dans une certification de l'accueil, ce qui supposait un engagement du Maire. Le comité de pilotage *ad hoc* s'est réuni à plusieurs reprises pour débattre de ce point. Cette démarche riche a été entièrement pilotée par une des chefs de service qui a pris le sujet en main. J'ai tenté de dresser une forme de cordon sanitaire entre les élus et l'administration.

Débat avec la salle

Denys LAMARZELLE

Je propose aux participants d'intervenir.

La DGA de Bondy

Pierre Laplane n'a pas évoqué la relation entre la Direction Générale et le Maire en matière d'organisation de la vie publique de la ville et de la communauté de communes.

Pierre LAPLANE

Mes propos sur le DGS concernaient ma personne autant que le collectif que nous constituons. Nous nous rencontrons deux fois par semaine, en groupe. Je rencontre chaque DGA entre une demi-heure et une heure, en face à face. Nous avons des instances de pilotage politico-administratif. En fonction des sujets proposés, il me revient de faire des propositions d'ordre du jour. Les DGA participent systématiquement aux réunions. Il m'arrive de n'utiliser qu'une demi-heure de l'entretien en tête à tête avec le Maire, et d'y associer un DGA. La Direction Générale se doit d'assurer le bon fonctionnement entre l'administration et les élus.

Denys LAMARZELLE

Je souhaiterais poser une question à Philippe Laurent avant son départ. Comment la relation privilégiée entre le Maire et l'équipe de Direction Générale est-elle vécue par les adjoints de la Mairie de Sceaux ?

Philippe LAURENT

Les élus ne doivent pas avoir de délégation sur les domaines fonctionnels. Il n'y a pas non plus d'adjoint à la communication. La Direction de la communication dépend du Directeur général. Cette organisation est une clé du bon fonctionnement. Les adjoints sont très présents dans la vie municipale. Chaque manifestation de la ville est connue par mon secrétariat. Elle doit se dérouler en présence d'au moins un adjoint. Un courrier est adressé à l'organisateur, signé par le Maire, indiquant quelle personne me représente. Les adjoints sont surtout associés à de nombreuses décisions collectives.

Christophe LANIER, Directeur Général de la ville du Grand-Quevilly, banlieue de Rouen

Notre Mairie ne comprend non plus aucun adjoint sur les services fonctionnels et sur les services supports. Nous apportons une expertise dans ces domaines. Nous conseillons le Maire. En revanche, je note une vision plus floue de la manière dont vous décrivez le rôle de vos autres élus. J'ai l'impression qu'ils n'ont qu'une fonction représentative. Au-delà des réunions générales auxquelles ils participent, ont-ils une fonction de délégation réelle ? Il appartient au Maire et au DG de veiller que les élus ne deviennent pas des chefs de service.

Philippe LAURENT

La fonction représentative est essentielle dans le domaine politique. La participation des élus à une manifestation ou une réunion donne lieu à la rédaction d'une note à mon attention. En tant qu'habitants des quartiers, les adjoints m'informent de la vie et de la perception des citoyens de

Sceaux. Certains élus sont membres aux comités de pilotage et aux réunions d'administration. Dans certains secteurs, l'adjoint a une fonction de délégation plus importante, notamment dans les écoles. L'adjoint à la vie scolaire participe aux 27 conseils d'école annuels (9 écoles, trois réunions par école et par an). A cette occasion, l'adjointe a une fonction de délégation. Un élu peut participer au Conseil d'Administration d'un équipement comme une MJC ou un théâtre.

Par ailleurs, je signe l'ensemble des décisions municipales, à l'exception des refus. La Mairie répond favorablement à 80 % des demandes en crèche. Les adjoints signent les refus d'accueil en crèche et les refus de demande de dérogation scolaire. Par ailleurs, les adjoints sont très occupés. L'adjoint chargé de la voirie participe aux réunions de chantier.

Philippe HUTWOHL, Conseil Général de l'Eure

Je souhaite poser une question concernant la bicéphalité avec l'intercommunalité. Un Maire peut travailler avec deux DGS différents, mais il est plus complexe de considérer qu'un DGS travaille avec deux personnalités différentes. Comment être loyal avec deux personnalités différentes, notamment pour effectuer un arbitrage entre la ville centre et l'intercommunalité ?

Philippe LAURENT

Sceaux est une communauté d'agglomération composée de sept villes. Cette organisation a été imposée pour des raisons politiques en 2003. Cette communauté est présidée par un des Maires. Dès le lancement de l'intercommunalité, il a été décidé que le bureau réunirait les sept Maires dont un président. Les Maires ont demandé que les réunions de bureau, une fois par mois, se déroulent en présence du Directeur Général. Le DG de l'agglomération réunit également les 7 DG communaux. De ce fait, le DG est le premier interlocuteur de l'agglomération. Ce fonctionnement est lié à la spécificité de cette communauté d'agglomération de ville intitulée des Hauts-de-Bièvre, sans mentionner le nom d'une des villes qui la composent.

Pierre LAPLANE

J'ai connu des communautés d'agglomération organisées autour d'une ville centre. La relation du DGS avec deux patrons suppose que ces personnes s'entendent bien. Pour ma part, les deux rôles sont distingués du fait que le Maire de Strasbourg a renoncé à la présidence de la communauté d'agglomération.. A Strasbourg, le Président de la communauté reconnaît qu'il est président du fait de la volonté du Maire de Strasbourg. De la même manière à Mulhouse, le président de la communauté reconnaissait la primauté de Jean-Marie Bockel, Maire de Mulhouse. L'organisation mutualisée me semble efficace, d'autant plus qu'elle permet d'économiser un certain nombre de ressources fonctionnelles, mais la posture des hommes et des femmes qui l'animent tant au plan politique qu'administratif est décisive.

Denys LAMARZELLE

Nous remercions Philippe Laurent, auquel nous souhaitons de bien représenter les collectivités territoriales au sein du Conseil Supérieur. Céline Desmarais présentera un cadrage universitaire sur cette question. Céline Desmarais a rédigé une thèse sur les relations entre élus et fonctionnaires territoriaux.

Intervention universitaire

Céline DESMARAIS
Maître de Conférences, Université de Savoie

Je suis Maître de conférences de l'Université de Savoie à Annecy. Je suis spécialisée dans les questions de GRH publique. Je suis responsable d'un groupe de recherche sur la gestion des ressources humaines publiques dans le monde francophone. Je suis vice-présidente d'une association de recherche en management public. Je me qualifierais de militante du management public dans le domaine de la recherche. J'ai été cadre territorial avant de m'orienter vers la recherche.

Depuis trente ans, les directeurs des collectivités territoriales sont de véritables managers qui relèvent de la haute fonction publique. Cette évolution rapide de la fonction va de pair avec la complexification de l'action publique, la réduction ou la stabilisation des moyens, ainsi que l'irruption de nouvelles parties prenantes dans l'action des collectivités territoriales.

La relation entre rationalité et légitimité du système décisionnel territorial

Dans l'administration française, les services publics sont les outils de mise en œuvre de la décision politique. Jean-Luc Bodiguel décrit le fonctionnaire comme un rouage chargé de mettre en œuvre, sans la trahir, la volonté du peuple relayée par les politiques. La hiérarchie des fonctions et le devoir d'obéissance sont la garantie de l'exercice du pouvoir par une autorité politiquement responsable. Cependant, l'idée que « l'administration suivra » (Napoléon) ne correspond pas à la réalité. Les hauts responsables territoriaux savent qu'il ne suffit pas de donner des consignes pour que les actions soient mises en œuvre. Il y a nécessairement une interférence entre la politique et l'administration.

Ces interférences ont été jugées problématiques car certains ont dénoncé pendant longtemps une dérive technocratique de la gestion des organisations publiques, en particulier dans les administrations nationales. Certains redoutaient la captation du pouvoir par des administrateurs de haut niveau. La théorie britannique du *public choice, datant des années 60,* vise à séparer politique et administration, afin que chacun demeure à sa place. Cependant, le bilan de cette organisation a été jugé peu brillant et peu adapté à la gestion locale. Par exemple, de nombreux travaux montrent les dérives autour d'une gestion exclusivement centrée sur des objectifs et des indicateurs. En France, les indicateurs fixés aux policiers ont des effets pervers sur le fonctionnement de ce service public.

Les collectivités territoriales séparent le politique de l'administratif selon des modes différents. Patrick Bayeux décrit les relations entre élus et chefs de services dans le cadre des collectivités territoriales françaises selon quatre modèles :

- Modèle de l'influence : les élus interviennent sur la stratégie et la politique, les fonctionnaires gérant la tactique ;

- Modèle de la distance : les élus se cantonnent au management politique, les fonctionnaires étant responsables autonomes des objectifs, moyens et des dimensions tactiques ;

- Modèle de la négociation, marquée par une concertation des élus et fonctionnaires sur la stratégie.

- Modèle de l'interférence : l'élu intervient à tous les niveaux de décision. Ce type de fonctionnement génère de nombreux effets pervers.

Dans un certain nombre de collectivités territoriales, la décision est partagée entre politique et administration sur les questions stratégiques. Une enquête menée en 2005 auprès d'administrateurs territoriaux a révélé que les principaux décideurs étaient selon les répondants, le Maire à 97 %, le DGS à 71 % et les adjoints au Maire à 57 %. Cependant, la sphère du politique n'est pas identique dans toutes les collectivités territoriales. Par exemple, une cantine scolaire relève *a priori* de la gestion opérationnelle. Cependant, certaines mairies effectuent des arbitrages en raison du nombre trop important d'enfants dans les cantines, ce qui transforme le sujet en problème politique. De la même manière, l'Etat est intervenu sur la gestion du personnel de France Telecom, bien qu'il soit actionnaire très minoritaire de cette entreprise. Les questions de gestion du personnel, en raison de l'actualité médiatique, sont ainsi passées d'une question de fonctionnement interne à une question politique.

L'administration influence également la définition de ce qui est politique ou non à un moment donné. Par exemple, l'administration peut déclencher les réflexions sur les risques psycho-sociaux, en interpelant les chefs de service, la DGA, etc. Ce sujet peut prendre rapidement une dimension politique.

Les théories de la décision considèrent que la répartition des rôles entre l'administration et la politique n'est pas si simple. Le modèle rationnel de prise de décision suppose de respecter les étapes suivantes : définir le problème, produire des alternatives, les évaluer, sélectionner une solution, s'occuper de la mise en œuvre, suivre les résultats. Or ce modèle est rarement respecté comme tel dans le fonctionnement des organisations et encore moins dans le secteur public : la plupart des chercheurs qui ont travaillé sur la décision et ont mis en valeur l'aspect chaotique de la prise de décision ont principalement travaillé dans des organisations publiques.

Ce modèle rationnel ne correspond pas à la réalité en raison des limites de la rationalité. En outre, les décisions prises par l'administration ne le sont pas à partir de décisions très claires. Nils Brunsson considère que les organisations sont traversées de contradictions profondes, que les objectifs se découvrent souvent dans l'action, et que les méthodes de travail manquent de cohérence. Cependant, cette situation n'est pas négative car ce manque de rationalité de la décision renforce la rationalité de l'action. En effet, plus la décision est rationnelle, plus elle prend en compte un nombre élevé d'alternatives en en évaluant le pour et le contre, plus la décision devient complexe et a du mal à rassembler. Inversement, la rationalité de l'action consiste à prendre des décisions qui suscitent de l'engagement et de l'adhésion.

Selon Nils Brunsson, le succès des décisions politiques dépend de l'optimisme lié à ce type de décision. Les décisions sont jugées bonnes en fonction de la capacité des DGS ou des élus à tenir le cap. Le mode de fonctionnement des organisations est considéré comme hypocrite en raison de l'inadéquation entre les discours et les décisions. Les vagues de changement des administrations visent à relier l'action au discours.

Catherine DUMOUCHELLE

Je me réjouis de l'impertinence des communautés professionnelles au regard de décisions extrêmement rationnelles. Les services et le DG donnent du sens à la vie des collectivités territoriales. Un Directeur des espaces verts a imaginé un espace merveilleux dans une ville de Bourgogne, ce qui a été accepté par les élus. Il faut mettre de côté la rationalité pour répondre au sens porté par l'administration. Il faudrait moins parler « d'organisation hypocrite » que de la capacité de l'administration à donner du sens à l'action. Pour l'ensemble de ces raisons, les propos de Céline Desmarais m'ont réjoui.

Céline DESMARAIS

La décision de penser autrement dans un cadre créatif fonctionne la plupart du temps très bien.

L'imbrication des rôles entre élu et Directeur général des services

Je souhaiterais apporter quelques éclairages sur ma conception de ces rôles et leur imbrication. En préambule, il convient de se demander si un cadre a pour rôle de mettre en place un management par objectifs. Quand on les interroge sur leurs rôles, la plupart des cadres des collectivités territoriales expliquent qu'ils mettent en place les objectifs décidés par les élus.

Je pense plutôt que cette conception du management par objectifs est une vision occidentale de l'efficacité. François Jullien considère que la conception asiatique considère l'efficacité comme le fait de saisir les opportunités, la conception occidentale comme la projection d'un futur souhaité. La conception occidentale a envahi nos modes de pensée jusqu'à représenter le management comme devant se dérouler par objectifs. Or la projection vers le futur n'est pas aussi précise dans les organisations publiques que ne le laisserait penser la notion d'objectif. En outre, ces objectifs ne sont qu'un outil réducteur de l'échange entre la sphère politique et la sphère administrative.

L'ensemble des travaux en management public montrent que la sphère publique se caractérise par une ambiguïté des objectifs. Les politiques tendent à maintenir une certaine ambiguïté pour ne pas froisser les parties prenantes. Une organisation publique poursuit des finalités qui peuvent être contradictoires et ambigües. En conséquence, de nombreux managers ont le sentiment de manquer d'objectif.

Mais la question des objectifs ne recouvre qu'une dimension assez limitée du travail de management : le manager est essentiellement un traducteur. Le Directeur Général a un rôle de traduction. Dans une conception classique de l'administration, le fonctionnaire devrait se cantonner dans un rôle de courroie de transmission entre le chef de l'exécutif et l'administration. Cependant, l'évolution des collectivités territoriales a modifié le rôle du Directeur Général pour en faire un traducteur des prescriptions de son action. En effet, l'équipe de direction est prescripteur de son action, au même titre que les syndicats, les prestataires et fournisseurs, les usagers, les cadres et agents de la collectivité, le DG lui-même (selon ses convictions, sa formation, ses valeurs, etc.), le cabinet, ainsi que les autres élus. Chacune de ces parties prenantes a ses propres cadres d'analyse et ses attentes quant à l'action du DGS. Celui-ci consacre donc l'essentiel de son énergie à mettre en cohérence ces systèmes de prescriptions pour rendre l'action possible.

Différentes thématiques ajoutent des parties prenantes et de la complexité dans ce rôle de traducteur. En effet, la démocratie participative entraîne l'émergence de groupes de pression et

d'associations, notamment dans le cadre du développement durable, mais aussi des électeurs contribuables, des autres collectivités territoriales, ainsi que des règles et lois.

Certains considèrent que les élus ne fixent pas d'objectif par manque de temps, mais les différences de langage imposent au DGS de traduire la volonté de l'élu. Ce rôle de traduction est complexe et ingrat. Des travaux de stratégie disent que « les cadres doivent dresser les clients », c'est-à-dire qu'ils doivent faire en sorte que leurs attentes évoluent. Le rôle du DGS consiste à échanger avec l'ensemble des parties prenantes pour tenter d'arriver à une cohérence des points de vue suffisante pour permettre l'action.

Si le manager ne réalise pas ce rôle de traduction, cela se répercute sur les niveaux inférieurs et au final les emplois d'exécution sont enfermés dans les contradictions et l'organisation ne fonctionne pas. Par exemple, le fait de donner des consignes sans entendre les problèmes de faisabilité génère d'importants problèmes de traduction. L'impératif donné aux collectivités territoriales consistant à faire plus avec moins de moyens exerce une pression accrue sur les administrations. Au lieu de faire semblant de croire qu'on peut indéfiniment faire plus et mieux avec moins, le rôle du DG est par exemple de convaincre les élus qu'avec moins, il faut faire moins et d'accompagner les services dans les arbitrages que peut nécessiter cette injonction.

Le traducteur doit ainsi rester à une bonne distance de chacune des parties prenantes : il n'est ni un bon copain, ni un bon petit soldat, ni le cheval de Troie des associations, ni un militant.

Le rôle du DGS et des managers consiste à mettre en place des dispositifs qui permettent de mieux partager les représentations des parties prenantes.

En conclusion, l'interaction entre l'élu et le DGS peut être envisagée comme une traduction entre deux systèmes. Cela suppose d'avoir une bonne relation avec l'ensemble de ses parties prenantes. L'élu a moins le sentiment de l'importance de cette relation, contrairement aux DGS qui ont le sentiment de mal travailler lorsque cette relation ne fonctionne pas de manière optimale.

La relation entre le DGS et l'élu n'est pas exempte de manipulation de la part de celui qui a le moins de pouvoir. Une manipulation trop grossière génère une perte de confiance et la fin du système de traduction élu/DG. Ces stratégies de manipulation se traduisent par le management de l'impression, la pression par personne interposée, la résistance aux attentes et la notion de déviance positive.

En conclusion, les DGS sont dans une situation inconfortable. Ils sont confrontés à de nombreuses ambiguïtés et contradictions. Mais dans le même temps, la complexité croissante est une ressource qui leur octroie davantage de marges de manœuvre. En effet, la multiplicité des contradictions ouvre autant de marges de manœuvre. Cependant, cette complexité peut se solder par des divorces fréquents et douloureux.

Deux tables rondes autour des questionnements suivants sur la relation élus/équipes de Direction Générale

Céline DESMARAIS

J'invite les membres de la table ronde à se présenter.

Virginie HALDRIC-BEGORRE

Céline Desmarais a conclu son intervention sur un divorce. Je suis DGS de la communauté Europe Essonne depuis trois ans. J'ai commencé mon parcours professionnel avec mon Mari, qui était Maire de la commune dont j'étais le DGS. J'ai un regard singulier sur la relation entre le Maire et la DGS. La relation professionnelle a pris fin, au contraire de la relation personnelle. Je propose de vous livrer l'expérience originale d'un DGS d'une intercommunalité en création, en Ile-de-France.

La place de plus en plus prégnante des intercommunalités dans le paysage institutionnel a modifié le rôle des DGS. La Direction Générale permet aux élus d'occuper une place dans ce nouveau paysage.

Didier OSTRE

Je suis le DGS de la ville de Bondy, située à proximité de Pantin, partie prenante de la communauté d'agglomération Est Ensemble. Je ne parlerai pas de divorce aujourd'hui, mais de fiançailles. Conformément à des engagements pris, nous venons de changer de Maire. Gilbert Roger a été élu sénateur il y a quinze jours. Il a changé de fonction au profit de la Maire adjointe.

Depuis deux ans, nous avons réfléchi à Bondy à la mise en place d'un projet d'accompagnement à destination des cadres. J'expliquerai les différences entre le positionnement des élus et celui de la Direction Générale.

Laurent GRANDGUILLAUME

Je suis adjoint au Maire de Dijon. Dans le cadre de ma fonction, j'ai assisté à un certain nombre de transformations dans les services. Je vous ferai part de mes différentes expériences diverses d'agent, de membre d'un cabinet et d'élu local. Enfin, j'interviendrai sur le rôle de la démocratie participative.

Céline DESMARAIS

Virginie Haldric-Begorre, pourriez-vous expliquer le fonctionnement de votre intercommunalité ?

Virginie HALDRIC-BEGORRE

Europe Essonne comprend 130 000 habitants. La ville centre est la commune de Massy dirigée par un Maire élu sénateur il y a quelques jours. Il fonctionne sans DGS. Le Maire de Massy est Directeur Général des services. Cependant, il a recruté un DGS de l'intercommunalité. Cette intercommunalité créée au début de l'année 2007 regroupe des communes diverses, de Massy avec 40 000 habitants à des communes périurbaines. Ce territoire hétérogène fait partie de l'opération d'intérêt national de Paris Saclay. L'Etat est fortement présent sur ce territoire.

Cette jeune intercommunalité s'est créée par contrainte. Peu après mon recrutement en novembre 2008, j'ai noté une problématique forte : nous pouvions nous contenter d'engranger la richesse de ce territoire riche, ou décider de bâtir un projet en commun. Ce propos ne semble pas relever des prérogatives des DGS, mais je me suis rendu compte que mon rôle, si les élus y étaient favorables, était, en accord avec le Président, de diffuser l'esprit communautaire dans les dix communes.

Le projet d'agglomération a été adopté à l'unanimité en décembre 2009, un an après mon arrivée. Cependant, ce vote ne garantissait pas le portage politique du projet. Chaque assemblée est l'occasion de se réinterroger sur la pertinence des actions approuvées. Le rôle du DGS consiste à rappeler systématiquement le message initial donné par les élus de l'intercommunalité afin de maintenir le cap. L'environnement mouvant crée de nombreuses interrogations chez les politiques.

Les élus fixent en permanence des objectifs. Il nous appartient de les entendre et de les traduire le plus fidèlement possible, mais sans aller au-delà du simple phénomène de traduction.

L'absence de désir d'intercommunalité est partagée en région parisienne, où les villes sont incarnées par des hommes qui exercent souvent des responsabilités de premier plan. Nathalie Kosciusko-Morizet est Maire de Longjumeau, ce qui ajoute un élément de complexité politique. L'un des rôles du DGS consiste à parvenir à mettre en place la souplesse de plus en plus attendue de la part de cette fonction. L'élu doit recruter des personnes aux profils spécifiques pour répondre à cette attente.

L'évolution de la fonction de DGS se manifeste notamment par le fait que cette personne n'est plus jamais seul. Il est associé à une équipe de Direction Générale. Cette situation fait appel à des qualités singulières. Il faut un goût pour le partage et le collectif. Je partage le point de vue du collègue de ce matin sur le rôle de « capitaine d'équipe » du DGS. Celui-ci doit s'entourer de talents performants qui complètent et supplantent son offre.

L'intrusion des nouvelles technologies est un élément fort de changement dans la relation avec les élus. Je ne me sépare plus de mon ordinateur et de mon Smartphone. Philippe Laurent est en lien direct par les nouvelles technologies avec un certain nombre de ses collaborateurs. Par le passé, les agents accédaient peu à l'exécutif. Les nouvelles technologies ne doivent réduire ni les élus ni les DGS à l'esclavage. La place croissante des TIC dans le fonctionnement des organisations a modifié de façon très singulière la relation avec les élus. Le Sénateur, Maire, DGS et Président de mon intercommunalité conserve le goût pour l'entretien hebdomadaire avec son DGS, ce qui me réjouit. Cependant, je travaille très différemment avec les autres vice-présidents qui s'attendent à une réactivité immédiate de ma part ou des autres membres de mon équipe.

Par ailleurs, les jeunes collaborateurs recrutés ont moins envie de s'investir dans leur vie professionnelle. Le DGS doit promouvoir l'approche d'un management respectueux des femmes et des hommes au sein des organisations.

Céline DESMARAIS

Didier Ostre, pourriez-vous évoquer de façon précise les projets de changement dans lesquels vous êtes engagé ?

Didier OSTRE

Je suis convaincu que la fonction de DGS a profondément évolué. Ce qui est demandé aux élus locaux a beaucoup changé, même si les modes de sélection des élus locaux n'ont pas nécessairement changé. Céline Desmarais évoquait la nécessité de la distance entre l'élu et le

DGS afin de préserver sa capacité réflexive. Les nouveaux moyens de communication introduisent une difficulté en nous plaçant au service permanent des élus. Il convient de se méfier de ces modes de communication, même s'ils facilitent la vie.

L'administration évolue. Le rôle des élus territoriaux a changé. La problématique à laquelle nous sommes confrontés se complexifie en raison de l'émergence de nouvelles thématiques. Bondy est une ville de 54 000 habitants, qui emploie 1 200 agents, et qui a connu 3 maires de la même famille politique en 50 ans. Il a semblé nécessaire d'amener les cadres de la municipalité à réfléchir à l'évolution de leurs métiers.

Ce projet a été motivé pour trois raisons majeures. Tout d'abord, nous travaillions en 2009 à la création de l'intercommunalité de la première couronne parisienne à Bondy. Cependant, les élus se sont interrogés sur l'opportunité de ce projet en raison de leurs rivalités politiques. Nous avons réfléchi de notre côté aux compétences susceptibles d'être confiées à la communauté d'agglomération.

La création d'Est Ensemble, première agglomération d'Ile-de-France avec 400 000 habitants, imposait de s'interroger sur la manière dont ce métier serait exercé dans l'avenir. La candidature de Gilbert Roger aux sénatoriales était actée, ce qui supposerait de préparer la succession d'un Maire charismatique élu depuis 1977, tutoyant la plupart du personnel dont il a recruté la moitié des agents. Son départ supposait de préparer une autre forme d'organisation.

Enfin, nous avions le sentiment que l'émergence du binôme intercommunalité/commune et l'imposition du projet de Grand Paris impacteraient les relations entre les collectivités. Pour l'ensemble de ces raisons, les cadres des collectivités territoriales devaient réfléchir à l'évolution de leurs pratiques professionnelles.

Nous avons engagé une démarche qui a connu quelques difficultés pour s'inscrire dans une réalité, avec un regard distancié des élus. Nous avons commencé par un travail de diagnostic de l'ensemble des cadres et du personnel qui a reçu un questionnaire. Les conclusions des entretiens avec les cadres différaient peu de celles du questionnaire rempli en ligne par un tiers du personnel.

Ce diagnostic interrogeait le politique sur la nécessaire clarification du projet territorial. L'administration avait le sentiment prégnant d'une architecture trop lourde, ne laissant pas suffisamment la place à des démarches transverses, ce qui altérait la capacité d'initiative d'un certain nombre de collaborateurs. Le bilan invitait la Direction à clarifier les responsabilités de l'ensemble des équipes municipales. Enfin, le diagnostic portait une demande de simplification des procédures qui régissent la vie administrative. Il a semblé nécessaire de travailler avec l'ensemble des cadres sur des groupes projet permettant d'apporter des réponses à chaque question posée.

L'objectif principal de la démarche était lié au fait que l'introduction d'autres formes d'organisation transversales pouvait accompagner l'organisation verticale. Cette décision permettait de reconnaître une expertise à chaque agent.

A l'heure actuelle, les groupes de travail se sont réunis, parfois difficilement. Une trentaine de cadres participent à l'ensemble de la démarche. Il est parfois difficile de continuer à mobiliser l'ensemble des cadres. Il faut aujourd'hui travailler autrement, en initiant dès le début de l'année 2012 une phase plus opérationnelle qui conduira à travailler sur le projet d'administration. Celui-ci ne peut être que la déclinaison fonctionnelle d'un projet politique. Le travail sur le référentiel permettra d'aborder la question de la classification. Enfin, nous mènerons un travail sur

l'observation et l'analyse des politiques publiques. Il appartient aux cadres d'expertiser le point de vue des élus, de manière objective et distanciée.

Céline DESMARAIS

Laurent Grandguillaume, pouvez-vous intervenir sur vos actions en matière de démocratie participative, et l'impact de ces actions sur les relations avec les fonctionnaires ?

Laurent GRANDGUILLAUME

Le patron de la Mairie de Dijon en est le Maire, François Rebsamen, Président du groupe socialiste au Sénat. Les élus ont vocation à faire de la politique, les services à gérer. Les élus n'ont pas vocation à se transformer en chefs de service. Le cabinet veille. Les trois entités doivent se compléter en vue de rendre service au citoyen, d'assurer la continuité du service public, et pour les élus d'appliquer leur programme.

La ville de Dijon a vécu une période de glaciation jusqu'à l'élection de François Rebsamen en 2001. Nous avons mis en place un certain nombre d'outils de démocratie participative, dont certains relèvent de l'information, d'autres de la consultation, d'autres enfin de la participation. Lors des réunions publiques, le Maire informe les habitants du budget adopté et répond à leurs questions.

Le Conseil Municipal d'enfant remplit un véritable rôle en matière de démocratie participative. Les neuf commissions de quartier sont dotées d'un budget d'investissement de 40 000 euros chacune. Enfin, une commission de lutte contre les discriminations agit dans les problématiques de droits de l'homme.

Nous menons des actions concrètes participatives, notamment les promenades urbaines. Nous effectuons des visites de terrain avec les habitants pour s'assurer de l'accessibilité, de la propreté, de la tranquillité publique, etc. Des fêtes de quartier sont organisées par les associations et élus. Un Festival des jeunes est organisé par les jeunes. Une subvention est versée aux jeunes qui sont libres de leur projet.

Enfin, la contre-démocratie s'organise dans des structures autonomes, qui relèvent pour certaines de la « défiance active », de la surveillance, etc. Des citoyens s'organisent à partir du web 2.0, pour faire des réunions et être force de proposition.

La mise en place de cette démocratie participative visait à répondre au manque de proximité avec les citoyens. L'ancien Maire, Robert Poujade, a créé un cabinet pléthorique qui centralisait toutes les décisions. Nous réfléchissons au passage des mairies annexes à des mairies de quartier, à la nécessité de territorialiser les services afin que ces derniers fonctionnent de manière transversale. Les centres sociaux sont gérés par le CCAS. Les actions des MJC sont financées par la ville. Les accueils jeunes sont financés par convention ou marché.

Nous tentons de faire en sorte de mutualiser et mener des politiques transversales en matière de jeunesse et de solidarité dans les quartiers. Notre rôle est transformé par les réseaux sociaux, le web 2.0 et les TIC. Les circuits de décision sont verticaux, l'information circule horizontalement. Dans certaines villes anglaises, les citoyens évaluent les politiques publiques. A Londres, les cartes de Google permettent aux habitants de pointer les problèmes de propreté, en ajoutant des photographies en l'absence d'intervention des politiques publiques.

Nous échangeons sur les projets, les services peuvent faire des remarques sur différentes problématiques. Chaque partie prenante doit trouver sa place, dans le respect des femmes et des

hommes. Enfin, il faut accepter que l'élu soit un simple passant, qui n'a pas vocation à remplacer les services, ceux-là même qui assurent la continuité du service de la Mairie.

Céline DESMARAIS

Souhaitez-vous réagir à ces interventions ?

Mireille EGALGI, Conseil Général de Seine-Saint-Denis

L'évolution culturelle du Conseil Général de Seine-Saint-Denis a commencé en 2008. Nous n'avons pas parlé de l'image des élus à travers internet. Les élus peuvent communiquer vis-à-vis de l'extérieur, contrairement aux DGS ou aux équipes. L'évaluation des politiques publiques est à l'ordre du jour en raison de la prise de pouvoir par les habitants. L'élu doit préciser ses objectifs pour ne pas laisser d'espace vacant.

Laurent GRANDGUILLAUME

Je suis très présent sur internet par le biais des réseaux sociaux et sur le terrain. Les habitants peuvent me féliciter ou critiquer mon travail par le biais des réseaux sociaux Facebook, Twitter, etc. Quoi qu'il en soit, l'élu ne peut tout contrôler sans quoi les citoyens s'organiseront sans lui. Les citoyens souhaitent être acteurs de l'évaluation. Ils peuvent participer à l'évaluation des politiques publiques.

Yann Le BOLLOCH, DGS

Virginie Haldric-Begorre, comment le projet d'intercommunalité a-t-il été construit avec les DGS des autres communes que Massy ?

Virginie HALDRIC-BEGORRE

Durant mes premières expériences de DGS d'une intercommunalité, il me semblait nécessaire d'associer mes futurs collègues. Pour cette raison, il m'a semblé nécessaire de me concerter avec les 9 DGS de notre intercommunalité. L'intercommunalité était subie pour les élus et effrayante pour les DGS. J'ai proposé un certain nombre de réunions de travail. J'aurais éventuellement dû rechercher l'adhésion des DGS avant celle des politiques, mais le portage n'était pas plus important dans les deux parties. Les DGS demeurent inquiets vis-à-vis de cette intercommunalité stratégique qui concentre peu de compétences de proximité. Ces réserves empêchent les collègues d'adhérer au projet d'agglomération.

La réunion mensuelle avec les DGS vise à entretenir la flamme de l'intercommunalité. J'ai peu réussi à associer les DGS. J'espère que le suivant fera mieux que moi.

Didier OSTRE

L'intercommunalité Est Ensemble a été créée le 1er janvier 2010 sur injonction politique. Nous sommes en train de finaliser la définition de l'intérêt communautaire. Les élus ont fait le choix de la mutualisation des moyens. Chaque DG des villes est DG de l'agglomération en charge d'une compétence. Je suis moi-même en charge de la gestion des déchets. Le positionnement des DGS devient presque schizophrène. Nous sommes confrontés à des divergences d'intérêt qui ne nous rend pas prêts pour un renforcement de la mutualisation des compétences de l'intercommunalité.

Céline DESMARAIS

J'ai été interpelée lors de l'intervention de Virginie Haldric-Begorre par le fait que vous présentiez le rôle de DGS comme celui d'un capitaine, tout en devant se fondre dans la décision politique. Le DGS de l'intercommunalité doit-il être un surhomme ou une « surfemme » ?

Virginie HALDRIC-BEGORRE

Il faut sans doute être une « surfemme » en raison du nombre restreint de femmes dans notre métier. Tous métiers qui demandent un engagement nécessitent des qualités singulières. La fonction de DGA requiert également d'énormes qualités. Un élu fait des choix difficiles. Il subit des pressions multiples. Il est confronté au poids de la prise de décisions lourdes dans leur ampleur et sur le plan des êtres humains. Le DGS doit savoir garder sa place vis-à-vis de l'élu.

La dimension de capitaine est surtout dirigée vis-à-vis de l'équipe. Il faut entraîner, soutenir, accompagner avec du cœur, nonobstant les interrogations soulevées dans l'exercice des missions.

Céline DESMARAIS

Pourriez-vous revenir sur la relation entre les élus et l'équipe de direction ?

Didier OSTRE

Nous devons sans cesse répéter les raisons de nos actions, y compris à nous-mêmes. Nous n'avons pas suffisamment bien mesuré le facteur temps. Il est nécessaire de démontrer l'utilité de la démarche aux cadres. Quelques élus d'Est Ensemble ont travaillé sur la redéfinition des politiques publiques. Les élus ont commencé à réfléchir à la manière de mieux formaliser leurs objectifs politiques. Ils attendent que la Direction Générale soit en capacité de leur présenter une forme simplifiée de leur propre projet.

Céline DESMARAIS

Cette question renvoie au point précédemment constaté : la formalisation d'un projet politique de manière transparente et univoque est contradictoire avec la politique et le fonctionnement d'une collectivité territoriale.

Didier OSTRE

Les cadres demandent souvent aux politiques de clarifier leur commande, ou ils considèrent qu'ils manquent de temps. Il est forcément déroutant de demander à 70 cadres de s'interroger sur leurs pratiques, ce qui crée nécessairement des résistances.

Céline DESMARAIS

Laurent Grandguillaume, qu'est-ce que la démocratie participative change dans le fonctionnement des services municipaux ?

Laurent GRANDGUILLAUME

La démocratie participative est la démocratie. L'aspect participatif passe par des réunions régulières sur des micro-projets avec des services techniques, des services administratifs, etc. A cette occasion, l'ingénieur est confronté à des habitants qui présentent leur point de vue et leur

expérience. Ces réunions génèrent une remise en cause permanente. Elles requièrent du temps supplémentaire aux services.

En ce qui concerne le travail interne, nous devons déterminer des priorités par rapport aux demandes des habitants et prendre en compte l'étape de respiration démocratique. Les services trouvent leur intérêt en devenant force de proposition vis-à-vis des quartiers de Dijon. Nous avons créé un service logement pour déployer la gestion urbaine et de proximité. Nous sommes en lien direct avec les bailleurs pour traiter les demandes des habitants. Les groupes de travail relatifs aux fêtes de quartier sont confrontés, par les habitants qui y participent, à des demandes particulières d'animation.

Céline DESMARAIS

Virginie Haldric-Begorre, j'ai été interpelée par le point de votre intervention relatif aux nouvelles technologies. La communication par courrier électronique ne permet souvent pas d'ajuster les représentations. Les courriers électroniques donnent parfois une illusion de puissance. Pourriez-vous réagir sur ce sujet ?

Virginie HALDRIC-BEGORRE

Je partage complètement ces inquiétudes, tout en n'ayant pas trouvé de réponse organisationnelle meilleure. Nous pouvons utiliser les nouvelles formes de communication ou tenter de les contenir, ce que je tente de faire. J'essaie de proposer un accueil des TIC au sein de mon organisation, en ayant une réflexion collective sur une charte de bonne pratique. En outre, l'accueil des TIC doit passer par une tentative de les positiver. Je favorise le télétravail à Europe Essonne pour montrer aux agents l'intérêt des nouvelles technologies lorsqu'elles sont bien employées.

Le projet de la Direction Générale consiste à créer un pacte avec les agents. Il leur est demandé de les utiliser avec discernement, de ne pas assaillir les élus, et de prendre leurs demandes en considération. Les nouvelles technologies sont positives lorsqu'elles sont maîtrisées. Elles procurent des espaces de liberté significatifs. Enfin, quoi qu'il en soit, ces nouvelles technologies sont là.

Didier OSTRE

Il faut établir un certain nombre de règles communes sur ces questions. Nous ne reviendrons pas en arrière. L'usage de ces outils a apporté un certain nombre d'éléments positifs. Nous devons prendre le temps de réfléchir. Je reste effaré de voir que l'on privilégie le recours aux courriers électroniques plutôt qu'un simple appel téléphonique.

Anne MORVAN-PARIS

J'ai été DGS d'une petite commune de 10 000 habitants. L'une des difficultés de cette fonction est liée au fait que nous sommes confrontés à la nécessité de faire des choix sur les priorités entre les relations avec les élus et les relations avec les équipes.

Laurent GRANDGUILLAUME

Nous devons gérer les urgences, en étant confrontés quotidiennement à des problèmes individuels et globaux. Il faut prendre du recul par rapport à certaines demandes épidermiques du type « pas dans mon jardin ». Un élu est régulièrement noyé de courriers électroniques. J'en ai moi-même reçu une cinquantaine depuis le début de ce séminaire. Nous n'avons pas le temps de

tout lire, ce qui impose de s'organiser et d'établir des priorités. Les enjeux de pouvoir se percutent entre les services, les élus, etc. Certains élus cumulent plusieurs mandats. La mutualisation soulève d'autres enjeux au travers des agglomérations.

Didier OSTRE

Le DGS est un traducteur ou un passeur entre l'administration et les élus. De ce fait, la question de la priorisation des actions est le rôle majeur du DGS. Il doit faire comprendre la raison des demandes. Nous réfléchissons moins au calendrier qu'aux méthodes. En tant que DGS, nous pouvons être rapidement enfermés dans une relation d'exclusivité avec le Maire. J'ai connu un Maire qui a préféré pendant quatre ans rencontrer uniquement le DG, et non les membres de la Direction Générale. La question du calendrier me semble moins importante que la relation entre le Maire et la Direction Générale.

Virginie HALDRIC-BEGORRE

Le mot d'ordre quotidien des DGS est « du calme, et en avant ! ».

Céline DESMARAIS

Le fait de temporiser fait partie intégrante du rôle de traduction du DGS. Pour ma part, j'ai interrogé une chef de service d'un hôpital qui m'expliquait qu'elle recevait dix circulaires par semaine. Elle en jetait neuf à la poubelle, et mobilisait ses équipes autour de la dixième. Il faut prendre des décisions dans un environnement incohérent. Il est temps de donner la parole à Denys Lamarzelle pour quelques mots de conclusion.

Conclusion

Denys LAMARZELLE
Directeur du développement économique au Conseil Général de la Côte d'Or

Je propose de citer quelques phrases clés mentionnées par les différents intervenants, qui peuvent prêter à discussion voire à développement :

- Philippe Laurent : « je fonctionne comme un PDG. Pas de cabinet à Sceaux, un comité exécutif tous les quinze jours, point ponctuel avec la Direction Générale. Relation bilatérale Maire/DG uniquement sur les problèmes personnels. Je me rends dans les services pour le management et le social. Tout mail donne lieu à une copie aux DG. Les adjoints ne doivent pas avoir de fonctions opérationnelles dans les services » ;

- Pierre Laplane : « grande plasticité de la relation élu/DG. C'est la clé de voûte de la collectivité. Une relation personnelle et professionnelle, formalisée et informelle, bilatérale et ouverte, interne et non exclusive. En cas de faille dans la relation, les répercussions sont immédiates dans toute l'organisation. Le Maire est le patron. Les clés consistent à garder la bonne distance, s'engager et être loyal sans militantisme. Le DG est un capitaine d'équipe. » ;

- Céline Desmarais : « montée en puissance des collectivités locales depuis trente ans. L'administration est subordonnée au politique. La définition du politique n'est pas stable, un domaine technique pouvant devenir politique, puis cesser de l'être. Le DG est le traducteur des parties prenantes. Il faut accepter de faire moins lorsqu'il y a moins de moyens. » ;

- Virginie Haldric-Begorre : « la place du DGS a évolué dans le cadre de l'intercommunalité. Le DGS doit porter le projet porté par l'assemblée. Il traduit les objectifs définis par l'élu. Le DGS fonctionne désormais avec une équipe de direction générale. Les nouvelles technologies permettent des relations directes avec les acteurs territoriaux.

- Didier Ostre : « les nouveaux modes de communication peuvent rendre esclave de l'élu. Il faut travailler sur la cohérence entre l'organisation verticale et les groupes transverses. La clarification des objectifs des élus suppose que les cadres les accompagnent par des éléments objectifs. »

- Laurent Grandguillaume : « le Maire est le patron. Les outils de démocratie participative sont nombreux. La territorialisation des services suppose de répondre aux attentes des habitants et de mettre en place des outils d'évaluation de la politique. L'élu n'est pas le DG. Le cabinet ne doit pas brouiller les cartes. Les services techniques rencontrent les habitants et sont forces de proposition aux politiques.

Une personne a prononcé une phrase choc au cours de la journée : « Comment évaluer les politiques publiques en l'absence de connaissance des objectifs stratégiques politiques ? » Pour ma part, je questionne souvent des DG et des DGA pour la suite de mes recherches. Nos collègues en poste sur ces fonctions sont généralement satisfaits, malgré une pression accrue. Ils se sentent souvent seuls. Nous devons cultiver les réseaux, et en cas de doute, consulter les collègues afin de trouver une solution et d'éviter de descendre trop bas.

Jacqueline MAGNIER

Je vous remercie au nom du CNFPT d'avoir alimenté le débat sur l'évolution de la relation entre l'élu et la DGS. L'évolution caractéristique de la gestion des territoires influera probablement cette relation. J'espère que les participants ont trouvé des réponses aux sujets dont vous souhaitiez débattre.

Document rédigé par la société Ubiqus
Tél. 01.44.14.15.16
www.ubiqus.fr - infofrance@ubiqus.com

Découvrez les dates et les prochains thèmes :
www.inet.cnfpt.fr

Une journée,
à Paris,
une fois par mois,
un thème de l'actualité territoriale...