



LA RELATION ÉLU LOCAL - FONCTIONNAIRE TERRITORIAL

Actes du colloque du 18 décembre 2014
Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale

Sommaire

Liste des intervenants.....	3	Prospective.....	25
Mot d'accueil.....	4	La relation élu-fonctionnaire en 2050	
Mot de bienvenue.....	5	TROISIÈME TABLE RONDE	27
PREMIÈRE TABLE RONDE	6	Réforme territoriale, transfert de personnel, mutualisation des moyens : quels impacts sur la relation élu-fonctionnaire ?	
Le cadre juridique et déontologique de la relation élu-fonctionnaire		Discours de clôture.....	34
DEUXIÈME TABLE RONDE	17		
La fin de détachement sur emploi fonctionnel : quand la confiance n'est plus là			
I. Des garanties de fond et de procédure	18		
Les garanties de fond			
Les garanties de procédure			
II. Le principe de la continuité de carrière	20		
Le reclassement sur un emploi vacant			
Le surnombre et la mise à disposition			

La relation élu local / fonctionnaire territorial

Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale
Actes du colloque du 18 décembre 2014
www.observatoire-collectivites.org

Liste des intervenants

Jean-Luc de Boissieu, Président du Conseil de surveillance de SMACL Assurances

Virginie Grguric, Conseillère municipale déléguée au personnel de Neuilly-Plaisance

Robert Massimi, Directeur général du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Yves Mayaud, Professeur agrégé des facultés de droit, Université Panthéon-Assas, Paris II

Jérôme Deschesnes, DGS de Villedieu-les-Poêles, membre du bureau national du SNDGCT

Denys Lamarzelle, Directeur territorial – Chargé de cours à l'Université, Auteur de «Les relations élus/fonctionnaires territoriaux» et de «Les cadres territoriaux» publiés aux Éditions du Papyrus.

Denis Garreau, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Stéphane Pintre, Président du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT)

Jean-Louis de Mourgues, Président de la communauté de communes, Bessin, Seullès et Mer

Catherine Taurand, avocat en droit public

Dominique Legrand, DGS de Morlaix, vice-président du Syndicat des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT)

Pierre-Étienne Rosenstiehl, Avocat spécialiste de droit public et ancien juriste dans la fonction publique territoriale

Pierre Berger, Service central de lutte contre la corruption (SCPC), ministère de la Justice

Séverine de Suza, Directrice générale adjointe de l'AMF

Philip Squelard, Maire de Trans-sur-Erdre, vice-président de la Fédération nationale des centres de gestion

Jean-François Maisonneuve, DGS d'Orvault, membre du bureau national du SNDGCT

Layla Assouline, Avocat associé Cabinet Coudray

Marie-Françoise Brulé, Conseiller au Service central de prévention de la corruption (SCPC)

Charles Thérond, élève administrateur à l'INET

Delphine Joly, élève administrateur à l'INET

Gilles Grimaud, Maire de Segré

Vincent Capo-Cannelas, Maire du Bourget, 1^{er} vice-président de la communauté d'agglomération de l'aéroport du Bourget, sénateur de la Seine-Saint-Denis

Yann Richard, Coprésident du Syndicat national des secrétaires de mairie.

Vanik Berberian, Maire de Gargilès-Dampierre, Président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), membre du bureau de l'AMF

Stéphane Bussone, DGS de Saint-Jean-de-Luz, membre du bureau national du SNDGCT

Christian Ottavioli, Président du directoire de SMACL Assurances

Les échanges sont animés par Bruno Leprat, journaliste indépendant, collaborateur notamment du «Journal des maires» et de «La Gazette des communes».

Mot d'accueil

Jean-Luc de Boissieu,

Président du Conseil de surveillance de SMACL Assurances

Bienvenue à cette nouvelle journée de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale. Je tiens d'abord à remercier l'AMF de nous accueillir dans ses locaux, lieu symbolique pour tous les décideurs territoriaux, tous les acteurs qui se dévouent au service public territorial. Cette journée aborde le thème sensible de la relation entre élu local et fonctionnaire territorial, et plus spécifiquement entre maire et directeur général des services (DGS). Il ne s'agit pas simplement d'un sujet de technique juridique, même si d'éminents juristes éclaireront notre réflexion, mais d'un sujet de gouvernance. Il est d'autant plus d'actualité que nous sommes dans une période post-électorale, neuf mois après le scrutin municipal de mars dernier.

L'alternance est inhérente à notre démocratie. Elle rythme le cours de la fonction publique, différemment sans doute d'une fonction publique à l'autre. Ainsi, issu moi-même des services de l'État, j'ai rarement été le témoin d'une rupture de la règle tacite de comportement entre les ministres successifs et leurs cabinets, d'une part, et les services qui assurent l'administration, d'autre part. En mairie, la situation n'est pas la même, sans doute parce que la relation est beaucoup plus proche, plus humaine et se vit certainement d'une manière plus sensible. Au-delà du droit, il y a les pratiques et les habitudes.

Nous vous invitons aujourd'hui à échanger sur ces pratiques, les bonnes comme les mauvaises, et à réfléchir ensemble à cette articulation entre maire et DGS, y compris en la mettant en perspective avec les évolutions structurelles induites par la réforme territoriale.

Parmi les pistes de réflexion que nous pourrions avoir, je voudrais vous faire toucher du doigt la différence qui existe entre gouvernance d'une entreprise et gouvernance d'une collectivité publique. Je prendrai l'exemple de SMACL Assurances. Les mutuelles sont en effet la forme d'entreprise privée qui se rapproche le plus des communes, pour la simple raison que les unes et les autres sont gouvernées démocratiquement. Une précision pour me faire comprendre: SMACL Assurances compte 100 000 sociétaires appelés, l'année dernière, à élire 120 délégués, eux-mêmes appelés à désigner une vingtaine d'administrateurs qui ont nommé à leur tour un président. En quelque sorte, je suis l'élu des sociétaires, comme un maire est l'élu des habitants de sa commune.

Pour filer la métaphore, je me considère un peu comme le maire de SMACL Assurances. Est-ce à dire que ma fonc-

tion puisse être, en terme de gouvernance, assimilée à celle d'un maire d'une ville de 100 000 habitants? Pour être bref, je prendrai une seule illustration. En tant que Président de SMACL Assurances, je ne suis investi d'aucune responsabilité en matière de gestion du personnel et de responsabilité d'employeur, responsabilité exercée par le Président du directoire. Il est chef du personnel, recrute, licencie et dirige le comité d'entreprise. Véritablement, il est l'employeur des 700 ou 800 employés de la mutuelle. Le Président que je suis n'est investi d'aucune responsabilité en matière de ressources humaines. À l'opposé, et aux termes du Code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire est pleinement responsable du statut et du sort du personnel placé sous son autorité. J'estime qu'au regard des questions de personnel, un maire est plus puissant qu'un président de mutuelle.

Bien sûr, la comparaison entre l'entreprise privée (aussi démocratique soit-elle) et la commune a ses limites. J'essaie de m'expliquer cette différence. Je la comprends tout à fait, surtout dans les petites communes où le maire jouit d'une proximité parfois personnelle et fonctionnelle avec les salariés qu'il emploie. Dans une mairie qui compte 10 ou 20 employés municipaux, il est évident que le maire les connaît à peu près tous et peut exercer cette fonction de chef du personnel. En revanche, dans les grandes collectivités, qui comptent des milliers ou des dizaines de milliers d'agents, je doute que le maire puisse l'exercer pleinement s'il ne s'en remet pas au DGS. En tout cas, il doit la partager avec le DGS. C'est tout de même celui-ci qui mobilise et anime au quotidien les équipes de salariés et qui in fine est en capacité d'apprécier leur travail. J'ai pris l'exemple parmi d'autres de l'emploi.

La relation entre maire et DGS est moins claire en droit public, en droit des collectivités locales, qu'en droit des entreprises où les attributions sont clairement établies. Il n'en va pas de même des limites de la compétence respective du maire et du DGS.

Quoi qu'il en soit, en entreprise comme en mairie, il est une même évidence: c'est la nécessaire confiance qui doit animer les relations entre le Président ou le maire et son directeur général.

Le cadre étant posé, je remercie nos témoins, experts et contributeurs venus nous éclairer dans une réflexion dont le but n'est évidemment pas de finir par une conclusion. Plus modestement, j'espère que nos échanges nous permettront de devenir collectivement plus intelligents, au service de nos collectivités et de nos concitoyens.

Mot de bienvenue

Séverine de Suza, Directrice générale adjointe de l'Association des maires de France (AMF).

Je vous souhaite la bienvenue à l'AMF et je me réjouis que vous vous y sentiez chez vous. L'AMF est avant tout la maison des maires et des présidents d'EPCI, puisque nous nous enorgueillons d'accueillir parmi nos adhérents la totalité des communes et les deux tiers des EPCI de notre pays. Comme vient de le rappeler le Président de Boissieu, le thème de cette journée d'étude est particulièrement d'actualité en cette année électorale. C'est un sujet de droit, mais surtout de relation humaine extrêmement forte. Nous nous situons en effet dans une confiance telle que le parallèle avec le couple vient à l'esprit, couple qui, comme tout couple, traverse des hauts et des bas. Je pense que cette situation fera partie des sujets qui seront évoqués dans la journée.

Je suis particulièrement heureuse de vous accueillir aujourd'hui en tant qu'ancien DGS et récente directrice adjointe de l'AMF. Comme d'autres ici, peut-être, j'ai vécu une mobilité liée aux échéances électorales dans des conditions extrêmement positives. Ceci s'explique par le respect mutuel des personnes, par la légitimité démocratique du suffrage universel comme par la contrepartie que représentent pour un DGS son engagement et l'emploi dans une collectivité, en gardant à l'esprit que cet emploi peut arriver à son terme. De part et d'autre, chacun bénéficie de droits et de devoirs qui doivent être assumés jusqu'au bout.

Je voudrais remercier tous les partenaires de l'Observatoire juridique de la SMACL, qui ont participé à l'organisation de ce colloque, dont Mairie 2000, fille de l'AMF en quelque sorte, sur laquelle nous comptons beaucoup pour assurer la formation et l'information de nos élus. Je remercie particulièrement, parmi ces partenaires, le syndicat national des DG des collectivités (SNDGCT), le CNFPT, l'Association nationale des juristes territoriaux (ANJT), sans oublier l'Association des maires ruraux de France (AMRF), le Syndicat national des secrétaires de mairie (SNSM), l'INET que j'ai toujours grand plaisir à côtoyer puisque je fais souvent le déplacement à Strasbourg, ainsi que la Gazette des communes et les éditions Lamy.

Beaucoup a déjà été dit et écrit sur le sujet qui nous occupe aujourd'hui. Mais il est loin d'être épuisé. Il me semble fondamental d'y revenir avec suffisamment de recul pour poser le débat avec moins d'émotions et de passion qu'au sortir immédiat du renouvellement électoral et ce afin que, de manière sereine, chacun puisse analyser et échanger, voire même théoriser, si cela est possible, au sujet de la relation entre un maire et son secrétaire général de mairie.

Monsieur le Président François Baroin n'a pas pu venir ouvrir cette journée. Il me charge de vous transmettre ses remerciements, sa bienvenue à l'AMF et pleine réussite pour vos travaux auxquels, comme maire et président du «Grand Troyes», comme nouveau Président de l'Association des maires de France, il sera naturellement attentif.

PREMIÈRE TABLE RONDE

Le cadre juridique et déontologique de la relation élu-fonctionnaire

Bruno Leprat

Après les propos introductifs du Président de Boissieu et de Mme de Suza, je vous remercie d'accueillir les contributeurs de notre première table ronde :

- Virginie Grguric, Conseillère municipale déléguée au personnel de Neuilly-Plaisance;
- Jean-Robert Massimi, Directeur général du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale;
- Yves Mayaud, Professeur agrégé, spécialiste du droit pénal à université Panthéon-Assas, Paris II;
- Jérôme Deschesnes, DGS de Villedieu-les-Poêles, membre du bureau national du SNDGCT;
- Denys Lamarzelle, Directeur territorial - Chargé de cours en Université, Auteur de « Les relations élus/fonctionnaires territoriaux » et de « Les cadres territoriaux » publiés aux Éditions du Papyrus.

Dans un instant, Denys Lamarzelle nous aidera à poser le cadre juridique et déontologique de notre journée. Auparavant, je vous propose un bref tour de table pour que chacune et chacun puissent nous dire à chaud son premier état d'esprit.

Virginie Grguric

Le thème de notre journée, restreint à la relation entre maire et DGS, devrait sans doute être élargi à la relation entre élus, fonctionnaires et cadres territoriaux au sens large qui est aussi très importante et donne parfois lieu à une confusion. Par ailleurs, je vous invite, comme cela a été dit, à ne pas nous focaliser sur le seul terrain juridique : tout ce qui pourra améliorer la relation, le travail et la collaboration entre un élu et les fonctionnaires relèvera plutôt de la pratique, de bons réflexes et de la déontologie.

Jean-Robert Massimi

Dans la continuité des propos du Président de Boissieu, je souhaite que nous nous attardions sur les responsabilités du maire en tant qu'employeur. Même si les élus n'en ont pas toujours conscience, dans les faits, il s'agit bien effet de véritables responsabilités. Le Président Jean-Luc de Boissieu a bien montré la différence, importante, avec une entreprise privée. Ce sujet mérite toute notre attention, au-delà d'ailleurs de la relation simple avec le Directeur général. Il s'agit de l'administration dans son ensemble, même si celle-ci dirigée par le Directeur général.

Bruno Leprat

Est-ce que les nouveaux élus, issus des récentes élections municipales, ont pris conscience de ce qu'impliquent leurs fonctions de chef du personnel ?

Jean-Robert Massimi

Je n'en suis pas sûr. Car les questions statutaires sont complexes et forment un monde en elles-mêmes. Comme le Président de Boissieu l'a souligné, l'approche n'est pas la même entre les maires des petites et des grandes communes. Les seconds peuvent s'appuyer sur une administration qui fera le travail sur le statut ou sur tous les sujets de gestion des ressources humaines entendus au sens large. Les premiers doivent procéder autrement. Certes, ils peuvent compter sur les conseils de leur centre de gestion et sur le contrôle de légalité. Mais il s'agit de deux niveaux différents qui devront être abordés à travers les notions de déontologie, comme à travers les autres notions.

M. Bruno Leprat

Professeur Yves Mayaud, je vous ai vu prendre des notes au sujet de la gouvernance. comment réagissez-vous à nos premiers échanges ?

Yves Mayaud

En ma qualité d'universitaire et de juriste, je suis en quelque sorte un élément étranger dans cette grande communauté d'élus et de fonctionnaires territoriaux. J'assure la direction d'un Master-2 de Droit pénal et sciences pénales à l'Université de Paris II où je forme essentiellement de futurs magistrats et de futurs avocats. Mon rôle n'est pas toujours sympathique au regard des résultats qui peuvent en procéder, dès lors que ces jeunes assumeront des fonctions qui, pour certains d'entre eux, seront répressives.

Je commenterai tout d'abord les propos du Président de Boissieu. Certes, c'est bien un sujet de gouvernance qui nous retient aujourd'hui. Mais il n'est pas à l'écart du droit. Je dirais qu'il s'agit bien évidemment d'un sujet de gouvernance extrêmement juridique. D'après ce que j'ai entendu, il y aurait un manque de lisibilité et de clarté entre les différents statuts qui peuvent être en cause au sein des différentes collectivités territoriales. J'ai cru comprendre cela, mais je vous prie de ne pas vous inquiéter : la jurisprudence vient combler les vides. Même si les textes ne sont pas complets, le juge et le magistrat se chargent de compléter l'essentiel !

De même, je voudrais relever cette différence que l'on semble faire entre le secteur public représenté ici par les collectivités territoriales et le secteur privé. En fait, j'estime que l'approche juridique est assez équivalente, même si elle intègre quelques spécificités. Qu'ils soient publics ou privés, ce qui importe au regard du droit est bien que les décideurs soient des dé-

cideurs : c'est leur dénominateur commun qui renvoie à de lourdes responsabilités, dont il faut en effet avoir conscience.

Bruno Leprat

Jérôme Deschesnes, vous êtes DGS de Villedieu-les-Poêles, mais ce sont vos responsabilités particulières au sein du Syndicat des directeurs généraux des collectivités (SNDGCT) qui nous valent le plaisir de vous compter parmi nous.

Jérôme Deschesnes

Je suis en effet plus particulièrement chargé de l'éthique et de la déontologie au bureau national du SNDGCT. J'ai retenu deux mots importants de nos premiers échanges : « Couple » et « Droit public ». J'ai commencé ma carrière en droit notarial où la notion de couple est clairement établie ! Au-delà de l'affect et de la confiance, c'est une relation contractuelle. Or, le couple maire-DGS qui nous occupe n'est régi par aucune règle de droit public qui, en l'occurrence, pourrait être positivement influencé par le droit privé. Mais j'interviendrai plutôt sur la partie éthique et déontologique pour vous faire partager nos réflexions. Le syndicat tient particulièrement à ce débat. En 1996, un de nos collègues, Patrick Jouin, a publié un ouvrage toujours d'actualité sur ce sujet (Déontologie du fonctionnaire territorial : tentative de clarification des compétences, responsabilités et devoirs des cadres dirigeants des collectivités territoriales, Ed. Hôtel de ville). Il a également préparé et élaboré une charte de la déontologie du DGS qui vaut charte officielle de notre syndicat.

Bruno Leprat

La parole est à Denys Lamarzelle qui sera l'éclaireur de notre première table ronde.

Denys Lamarzelle

Dans les collectivités territoriales, la relation entre les élus et les fonctionnaires est reconnue comme une des grandes spécificités françaises. Traditionnellement, cette relation repose sur un partenariat où l'élu décide et où le fonctionnaire exécute. Cela dit, dans les faits, cette dichotomie n'est pas aussi rigide car celui qui a le pouvoir de décision n'a pas les expertises utiles et celui qui détient ces expertises n'a pas le pouvoir de décision. Le management territorial repose donc sur la complémentarité du partenariat de ces deux acteurs dont les rôles sont étroitement imbriqués, élus et fonctionnaires œuvrant ensemble pour dynamiser l'organisation et améliorer ainsi le service rendu aux usagers locaux.

Cette présentation va insister sur quelques points qui dérangent, dont on parle peu officiellement, et qui peuvent parfois même relever du « tabou ». Cela dit, même si les équilibres de la relation élu/fonctionnaire sont fragiles, les résultats de l'action des collectivités (qui repose en partie sur ce partenariat), sont reconnus comme largement positifs. Aujourd'hui, nul ne remettrait en doute la décentralisation. À signaler que si ce propos porte sur des collectivités territoriales d'une certaine taille, au moins de quelques mil-

liers d'habitants, elle peut aussi être déclinée parfois dans les collectivités de plus petite taille.

Le sablier, symbole de l'organisation territoriale

Dans les faits, l'organisation territoriale peut être symbolisée par un sablier composé par deux pyramides inversées dont les sommets sont liés l'un à l'autre :

- dans la pyramide politique du haut se trouve la hiérarchie des élus : la population élit le conseil, qui à son tour élit le maire ou le président, puis les élus adjoints ;
- dans la pyramide technico-administrative du bas est située l'ensemble du personnel dirigé par le directeur général (choisi par le maire ou le président), sous le directeur général se trouvant les DGA, l'encadrement et le personnel de réalisation.

Ces deux parties du sablier, politique et technique, sont en théorie bien distinctes et ne doivent pas se superposer, tel que cela est statutairement prévu.

Pour autant, force est de constater que, dans la pratique, on est souvent loin de cette théorie, et qu'un certain nombre de paramètres influent sur le mode de fonctionnement interne des collectivités territoriales.

Le couple « Chef de l'exécutif/Directeur Général »

Chef incontesté de l'appareil politico-administratif, le chef de l'exécutif possède les pleins pouvoirs pour réaliser sa mission. Au quotidien, une des principales ressources sur laquelle s'appuie cet élu est le directeur général des services. La relation du chef de l'exécutif avec le plus haut cadre de la collectivité ne peut être qu'excellente et ne souffre pas l'approximation.

Le schéma de l'organisation interne des collectivités a été posé par le statut : l'exécutif d'une collectivité est l'employeur investi des prérogatives de gestion du personnel. Mais si le chef de l'exécutif est le chef de l'administration territoriale, c'est le directeur général, choisi par lui, qui la dirige.

Ce que l'on pourrait appeler « L'aigle à deux têtes », aigle formé par le couple chef de l'exécutif/directeur général, préside aux destinées de la collectivité, et ceci tant sur le plan politique que sur le plan administratif. Dans un tel schéma, le chef de l'exécutif traduit les demandes exprimées en termes de choix politiques, le directeur général en termes de possibilités réglementaires. Le directeur général apparaît comme le régulateur, l'intermédiaire indispensable de toute décision et l'arbitre entre les besoins présentés par les services.

Avec le temps, le secrétaire de mairie est devenu secrétaire général puis directeur général. Et ces mots ne sont pas neutres. Rappelons ici que le directeur général « participe (...) à la mise en forme, avec l'équipe politique, d'un projet partagé par toutes les parties prenantes de l'action publique » (CNFPT, « Répertoire des métiers territoriaux », 2009).

La collaboration forte établie entre un maire-président aux pouvoirs accrus et son plus proche collaborateur a un effet important sur l'évolution du directeur général. Aujourd'hui, de nombreux cadres, qui exercent ces fonctions, recon-

naissent que leur poste a intégré une composante hautement stratégique bien éloignée de la technicité administrative prévue par le statut.

Un pôle décisionnel surdimensionné

Dans les faits, les fonctionnaires territoriaux ont la particularité d'être en contact avec un pôle décisionnel particulièrement développé. Si le cœur du système est incontestablement le couple chef de l'exécutif – directeur général, il n'en demeure pas moins que d'autres acteurs participent, de près ou de loin, à la mise en œuvre des politiques publiques locales. Au quotidien, le cadre sait pertinemment qui est son chef hiérarchique. Cela dit, pour exercer son métier, il devra aussi impliquer l' élu adjoint de son secteur d'activité, voire même parfois un conseiller dit « de territoire ou de quartier », mais aussi (dans certains cas) le directeur de cabinet, en s'assurant quand même que cela soit en phase avec les attentes du chef de l'exécutif. Le tout en souhaitant que le directeur général, voire le directeur général adjoint, soit en harmonie avec les orientations finales à mettre en œuvre.

Il faut bien reconnaître que la multiplication notable du nombre d'intervenants dans ce processus décisionnel peut engendrer une certaine confusion. Car le risque est bien réel que chaque acteur veuille personnaliser, au travers de ses propres objectifs, l'action de la collectivité. Cela dit, il n'y a pas réellement de règles en la matière, chaque collectivité se définissant son mode de fonctionnement à travers le jeu des acteurs du pôle décisionnel.

Le fonctionnement par « binôme »

Le fonctionnement par « binôme » repose sur une relation étroite entre l' élu et « son » chef de service, ou entre le chef de service et « son » élu. Possédant une délégation du maire ou du président, l' élu adjoint a besoin du fonctionnaire pour mettre en application sa délégation. Car c'est grâce à la technicité de l'agent que l' élu pourra imaginer les solutions à mettre en place pour développer ses nouveaux projets ou pour remédier aux dysfonctionnements repérés.

Le fonctionnaire a aussi un intérêt dans ce partenariat, dans la mesure où la proximité de son élu lui facilite l'accès au sommet décisionnel de sa collectivité. Car l' élu adjoint a souvent plus de poids que l'agent territorial pour convaincre les décideurs de l'urgence d'actions nouvelles à budgéter. Entre ces deux acteurs, il y a là une véritable coalition d'intérêts qui fait que le fonctionnement par binôme du couple élu-fonctionnaire est souvent largement positif à la structure. Ceci pour autant qu'il ne devienne pas trop autonome, au risque d'être perçu alors comme un électron libre.

L' élu « chef de service »

Juridiquement, l' élu adjoint n'a que le pouvoir que lui confie le chef de l'exécutif. Il peut disposer d'une délégation dans un domaine, ce qui n'implique pas pour autant qu'il représente la collectivité dans tous les organismes touchant à celui-ci. Cela dit, dès que l'adjoint bénéficie d'une délégation, il

est reconnu comme un rouage essentiel et devient l'interlocuteur « politique » principal du service concerné. Il n'est cependant pas le supérieur hiérarchique du cadre responsable de la mise en œuvre. Pourtant, en pratique, le lien entre l' élu et le fonctionnaire est souvent très fort. Et parfois, consciemment ou inconsciemment, l' élu peut avoir la tentation de prendre la place du chef de service. Le maire d'une ville moyenne, à qui on demandait son avis sur le fait que certains élus adjoints avaient tendance à se prendre pour des chefs de service, s'exprimait ainsi: « Il est évident qu'il y a des responsabilités d'adjoint qui supposent des relations directes avec des services municipaux. Le problème, quand on agit ainsi, c'est qu'une fois la machine en place, on peut avoir tendance à trop rester présent plutôt que de se retirer... et les fonctionnaires grincent des dents ». L' élu « chef de service » est une situation particulièrement difficile à vivre pour un fonctionnaire responsable d'un service ou d'une direction. La bouée de sauvetage du fonctionnaire dans une telle situation est incontestablement sa hiérarchie, et particulièrement le directeur général.

Le fonctionnaire technocrate

Si l' élu peut avoir la tentation d'interférer dans le rôle du chef de service, dans les faits, par sa présence et sa technicité, le fonctionnaire peut avoir tendance à peser sur le système décisionnel local et à interférer dans la prise de décision. Ceci en entourant son domaine de compétence d'une véritable « citadelle technocratique ». Ce pouvoir du fonctionnaire dépend de la plus ou moins grande technicité du secteur considéré, de la somme des informations détenues, enfin du pourcentage que pèse ce secteur dans le budget global. S'il n'est pas spécialiste en bâtiment, quel est le pouvoir d'un élu responsable du patrimoine face à un directeur, le plus souvent ingénieur ou technicien supérieur, qui possède plusieurs années voire dizaines d'années d'expérience? Pour un élu, rien n'est plus problématique qu'un technicien qui protège hermétiquement son domaine de compétence et qui possède « la » solution à tout problème donné.

Le directeur de cabinet copilote

Quand on les interroge sur la présence et le fonctionnement des cabinets au sein des collectivités, les fonctionnaires territoriaux considèrent souvent qu'il est un outil complémentaire et utile à l'organisation pour en favoriser la bonne marche. Certains vont jusqu'à penser que c'est pour eux un facteur d'indépendance par rapport au politique. Cela dit, l'équilibre chef de l'exécutif/directeur général/directeur de cabinet est quand même très fragile. Concrètement, des liaisons parallèles qui court-circuitent le directeur général peuvent se mettre en place avec l'accord tacite des élus. Et ceci d'autant plus facilement que le directeur de cabinet a souvent une autorité fonctionnelle sur certains services: la communication, les relations publiques, les cérémonies... Poussé à l'extrême, pour diverses raisons liées notamment aux relations internes ou aux ambitions personnelles, le directeur de cabinet peut

parfois jouer un rôle particulièrement déstabilisant dans la relation élus/fonctionnaires. Car sa relation forcément directe au chef de l'exécutif peut l'amener à être reconnu contre un contre-pouvoir officieux au directeur général.

Les filières parallèles

Dans de nombreux cas, un fonctionnaire territorial peut utiliser des filières parallèles pour faire remonter dans le processus décisionnel interne des propositions, des messages, des projets. Ceci par des acteurs stratégiquement influents que les décideurs de la collectivité ne pourront éluder, même si ces propositions avaient été dans un premier temps écartées. La filière parallèle la plus classique emprunte la voie de l'élu en charge d'une délégation spécifique. Cette filière offre au cadre concerné par ce secteur d'activité une seconde voie d'accès au sommet stratégique, à côté de la filière hiérarchique. Notamment quand il n'a pas réussi à convaincre de l'utilité du bien-fondé de ses propositions techniques.

Mais les filières parallèles peuvent aussi emprunter d'autres voies externes. Un agent peut ainsi utiliser, comme force de propositions, un représentant du monde associatif (parents d'élèves, M.J.C, office municipal des sports, structures sociales...) ou du monde économique (chambre consulaire, fédérations professionnelles, syndicats...).

Il existe d'autres filières parallèles « politiques » par le biais de l'appel à des élus qui ne sont pas en fonction dans la collectivité, mais avec qui le chef de l'exécutif se doit de garder de bonnes relations. C'est souvent le cas des maires de communes moyennes vis-à-vis des présidents d'intercommunalités ou de plus grosses collectivités territoriales.

De même que les services de l'État peuvent aussi constituer une filière parallèle administrative, par le biais des hauts fonctionnaires avec qui les cadres territoriaux sont souvent en relation. Le fonctionnaire territorial qui emprunte ces filières parallèles doit avoir conscience du risque de dérapage possible. Car si elles peuvent se révéler parfois intéressantes pour obtenir une décision rapide, trop les utiliser peut instaurer dans la collectivité une logique décisionnelle illégitime. L'agent peut alors se retrouver en porte-à-faux vis-à-vis du devoir de loyauté qu'il doit à son employeur, ce que l'on ne tardera pas à lui signaler tôt ou tard...

Le temps des citoyens, des élus et des fonctionnaires

Les citoyens, les élus et les agents territoriaux ont tous le souci prioritaire de l'intérêt général et du bien public. On constate néanmoins, au travers des comportements et des rôles de chacun, que ces acteurs ne se projettent pas dans l'avenir de la même manière. Concrètement, le temps des citoyens, des élus et des agents publics locaux, et notamment des cadres, n'est pas le même.

Le temps des citoyens

La démocratie participative commence désormais à être une composante importante de la vie et de l'organisation des collectivités territoriales françaises. Face à cette évolution, si

le citoyen a certes un ressenti à long terme de son territoire et de son environnement, ses attentes sont centrées autour de questions concrètes qui se posent immédiatement à lui et qu'il juge alors prioritaires. De fait, quand il est sollicité pour participer à des groupes de travail mis en place par la collectivité, il s'investit s'il voit des résultats, c'est-à-dire s'il constate que son implication débouche rapidement sur des réalisations visibles et abouties. Le temps du citoyen, c'est le plus souvent le temps présent et l'avenir proche.

Le temps des élus

Par définition, les élus issus du suffrage universel se sont présentés devant leurs électeurs et leur ont proposé un programme dans lequel ils ont clairement explicité leur projet pour la collectivité. Dans ce programme, le déroulé des différentes actions à mener est le plus souvent cadencé sur le moyen terme. Cette programmation est particulièrement importante pour eux, car ils savent que c'est en grande partie sur le résultat de ces actions qu'ils seront jugés quand ils se représenteront. Et s'ils ont bien une stratégie de long terme, celle-ci est cadencée en fonction des rendez-vous électoraux qui se présenteront. Le temps de l'élu est le plus souvent calqué sur la durée du mandat, puis échelonné en durées de mandats ultérieurs.

Le temps des fonctionnaires

Si le fonctionnaire territorial qui participe à l'élaboration des nouveaux projets initiés par les élus est donc forcément amené à se projeter dans l'avenir, au quotidien il se doit d'être attentif aux sollicitations des citoyens qui demandent souvent des réponses quasi immédiates. De plus, il est responsable des tâches relevant de l'entretien des programmes et réalisations passés. Dans les faits, entre l'entretien du patrimoine et la mise en place des projets futurs, le temps de l'encadrement, c'est à la fois le passé, le présent et l'avenir.

Une différence d'approche temporelle

Ces différentes approches contribuent au fait qu'élus et cadres aient parfois des visions différentes des actions à mener. Les budgets locaux n'étant pas extensibles, il y a souvent des arbitrages difficiles entre la création de nouveaux équipements et la rénovation de projets plus anciens.

La relation fonctionnaire/élu... minoritaire

S'il est un sujet particulièrement tabou, c'est bien celui-là ! Car les minoritaires d'un mandat peuvent devenir les majoritaires du suivant, et les fonctionnaires en sont bien conscients. Cela dit, il est un fondamental incontournable : pour pouvoir exercer son métier, l'agent public en ligne directe avec les élus majoritaires doit être en relation de confiance avec eux. Or le fonctionnaire peut se trouver en porte-à-faux s'il entretient, au vu et aux sus de tous, une relation affichée (voire amicale) avec un élu minoritaire, forcément perçu par le chef de l'exécutif comme un adversaire politique. En la matière, il n'y a pas de norme figée ni de ré-

glementation précise établie. C'est le bon sens et l'intelligence collective de tous qui amène à ce que le fonctionnaire ne soit pas d'une part suspecté par les élus majoritaires de pactiser avec «l'ennemi», ou d'autre part mis en difficulté par les élus minoritaires en refusant d'afficher la neutralité attendue de la fonction publique. La diplomatie façon «Quai d'Orsay» est alors indispensable...

Quelques points complémentaires

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est bon de citer ici quelques paramètres, secondaires, mais tout de même non négligeables, qui peuvent impacter le partenariat élu/fonctionnaire tels que :

- la relation du fonctionnaire à un élu majoritaire... mais qui est aussi minoritaire dans la majorité, quand le chef de l'exécutif sait qu'il se doit de donner une délégation à cet élu, tout en présentant qu'il pourra le retrouver un jour face à lui au premier tour des élections,
- les deux grands types de délégation d'adjoints (verticale et transversale) qui peuvent mettre des élus sectoriels en concurrence avec des élus géographiques, le fonctionnaire pouvant alors se retrouver dans une posture très délicate;
- l'irruption du mode projet au cœur du management vertical des collectivités, rencontre qui nécessite une vision transversale des modes opératoires susceptibles de générer des tensions aux limites de responsabilités, notamment dans la représentation extérieure;
- le développement de l'intercommunalité, où les élus ont à travailler à la fois avec le directeur général de l'intercommunalité et le directeur général de leur mairie, ce dernier se sentant parfois en concurrence avec son collègue.

Une «zone grise» entre élus et fonctionnaires

Si les élus et les fonctionnaires se retrouvent aux premières loges pour faire fonctionner le système territorial, on ne peut pas dire pour autant que cela se concrétise dans la meilleure des clartés possibles. Si l'on constate que les fonctionnaires ont pris plus de poids dans le processus décisionnel, on ne peut que constater aussi que les élus sont de plus en plus présents dans les activités du fonctionnement courant des services. On voit donc se mettre en place un nouveau type de collaboration, ou plus exactement une collaboration plus étroite dans un certain nombre de secteurs.

Il y a aujourd'hui, entre les fonctions de ces deux acteurs, l'émergence d'une «zone grise» qui est le cœur de la boîte noire de l'analyse systémique d'où sortiront les décisions, les grands projets, les réajustements, etc. Cette zone se situe entre la partie un tant soit peu politique du travail du fonctionnaire et la partie tout de même un peu administrative de la mission de l'élu.

La grande difficulté de la gestion territoriale est là: la finalisation de la décision n'y est pas linéaire et bornée. Toute la problématique réside dans le fait que cette zone grise est différente d'une collectivité à une autre. Par conséquent, en changeant de collectivité, un élu ou un fonctionnaire ne re-

trouvera pas la même logique décisionnelle ni la même répartition des rôles.

Dans la mise en œuvre des politiques publiques locales, il est cependant indispensable que les fonctionnaires mesurent le plus objectivement possible les conditions de leur évolution dans cette zone grise. Ceci afin d'analyser le degré de politisation de leurs actes, ou plus exactement la perception de cette politisation que peuvent en avoir les observateurs extérieurs. En conclusion de ce petit aperçu, on ne peut que constater que la relation élu/fonctionnaire a considérablement évolué depuis la mise en place de la décentralisation. Désormais, dans une logique partenariale de co-construction de l'action publique locale, l'élu et le fonctionnaire sont amenés à se côtoyer de plus en plus dans les responsabilités stratégiques de l'élu et opérationnelles du fonctionnaire, l'élu y exerçant sa mission, l'agent public local son métier. Face à cette nouvelle réalité, une analyse un peu poussée des relations politique/administration devrait permettre à chaque acteur, en comprenant les contraintes de l'autre, de mieux maîtriser son action et ses limites de responsabilité.

Bruno Leprat

On devine que ces zones grises, délicates à gérer en temps ordinaire, le sont davantage en cas d'alternance politique...

Denys Lamarzelle

À la faveur d'alternance politique, comme en mars dernier notamment, émerge la notion de confirmation, au sens commun et laïc du terme. Il faut confirmer de nombreux cadres et chefs de service qui sont en relation avec les élus et qui doivent lors d'un basculement de majorité se voir confirmés sur leur poste. Concrètement, l'élu doit se préparer à travailler avec des personnels qui ont travaillé avec la majorité opposée. Cette confirmation qui peut ne durer que 15 minutes si les agents témoignent d'un mode de fonctionnement clair peut durer en revanche plusieurs semaines, voire ne pas être validée, si l'élu est en désaccord. Il apparaît alors un vrai problème entre la différence de statut et le fonctionnement qui peut entraîner des situations délétères qui perdurent pendant des années. Cette confirmation devient de plus en plus prégnante en ce qui concerne les relations de l'encadrement avec les élus.

Bruno Leprat

Qui s'empare des propos de Denys Lamarzelle pour les abonder ou au contraire pour les contredire?

Virginie Grguric

J'ai reconnu de nombreux éléments intéressants, notamment l'analyse du fonctionnaire technocrate et de l'élu-chef de service. Je souhaite revenir sur ce qui a été dit auparavant sur le nécessaire encadrement juridique et le parallèle avec le privé. Il faut évidemment un encadrement juridique. Des règles existent qui s'appliquent ainsi qu'il existe également des jurisprudences. Dans le privé, la confiance est au

moins aussi nécessaire que dans le secteur public et dans celui de la territoriale. L'absence de pouvoir hiérarchique de l'élu, qui n'est pas un chef de service, représente une grande différence toutefois qui fait problème au sens de la sécurisation juridique. L'exercice de son autorité est donc source de complications en l'absence de règles juridiques très claires.

Bruno Leprat

Comment cet élu peut-il acquérir plus de visibilité?

Virginie Grguric

Les nouveaux élus ne sont pas forcément des professionnels du milieu territorial et beaucoup de questions se posent. Je pense que, même aujourd'hui, les élus consacrés aux dernières élections municipales se demandent encore jusqu'où aller et quelles sont les limites de notre champ d'action, aussi bien dans la délégation que dans les relations aux personnels. La première des missions est donc peut-être de nous poser lorsque nous arrivons, avec le maire, mais aussi les responsables de service, et d'essayer de nous positionner les uns par rapport aux autres. Les fonctionnaires présents qui connaissent leur travail, notamment les cadres, peuvent mettre les élus à l'aise en leur expliquant notamment les règles du jeu. Il est important de ne pas dévier et que les uns et les autres fassent preuve de respect, d'humilité et de transparence. Par transparence, j'entends que le fonctionnaire ne doit pas se comporter en technocrate qui apprend à l'élu les rouages du fonctionnement qu'il maîtrise dans l'espoir de l'influencer. De son côté, l'élu doit résister à la tentation de vouloir imposer son projet et donner hautainement des leçons. Nous sommes des êtres humains et je pense qu'il est important que, des deux côtés, notamment du côté de l'élu, il soit fait part des contraintes. Dès lors que joue une bonne communication dans la relation de partenariat qui rapproche l'élu et l'agent, beaucoup de situations conflictuelles peuvent être désamorçées.

Bruno Leprat

À qui revient l'impulsion de cette bonne communication? Peut-on imaginer l'intervention d'anciens maires ou de consultants?

Virginie Grguric

L'intervention d'un consultant pourrait être mal perçue par un élu; l'impulsion vient d'abord du maire et des élus.

Jean-Robert Massimi

La primauté du politique ne peut pas être contestée, sauf à contester tout le régime. Cette primauté est de droit et de fait. Il est vrai que les réunions de fonctionnaires donnent lieu à des critiques d'élus et dans les réunions d'élus nous entendons critiquer les fonctionnaires. Au sens strict, il n'existe pas de code de déontologie. Mais l'intelligence des deux niveaux (de l'élu et du fonctionnaire), c'est d'avoir exactement le bon jugement pour faire ce qu'il faut. Le droit s'impose aux élus et à l'ensemble des acteurs. À vrai dire, le tandem

(plutôt que couple) n'a rien non plus d'extraordinaire: dans toutes les institutions, nous sommes obligés de travailler à plusieurs. L'élu lui-même et l'exécutif ne sont pas seuls, puisqu'ils doivent rendre compte à un conseil municipal dont la première fonction est de le contrôler, même si souvent cela est un peu oublié. Le fonctionnaire lui-même dispose d'une administration et il est tenu par un droit et par un système de fonctionnement. Avant d'examiner l'aspect personnel et humain, il faut considérer que ceci s'inscrit dans des systèmes (sans faire une référence excessive à Crozier) qui fonctionnent ou dysfonctionnent.

Évidemment, l'accroissement des compétences, la complexité due à l'intercommunalité, à la complexité financière donnent une tendance à technocratiser, comme cela a été évoqué. Parfois prévaut d'ailleurs le sentiment qu'un des premiers effets de la décentralisation a été de décentraliser un modèle de fonctionnement de l'État. Je crois, quoi qu'il en soit, à la primauté du politique. J'ai été à la fois directeur de cabinet, directeur général et j'ai travaillé dans un cabinet ministériel: je dois dire que, quelles que soient les tensions, les régulations sont toujours possibles. En plus, le droit protège l'un comme l'autre.

Bruno Leprat

Quelle serait votre première recommandation, Jean-Robert Massimi, à un jeune élu qui serait issu des dernières élections?

Jean-Robert Massimi

La première recommandation serait de participer à des journées comme celle-ci et de se former. Pour rebondir sur les propos du Président de Boissieu, si ce nouvel élu est chef d'entreprise, il lui faut tout au moins fixer très vite les différences entre sa pratique de patron dans le privé et de chef de l'exécutif dans le public. De nombreux organismes, dont l'AMF naturellement, se mobilisent pour la formation des élus. C'est vraiment fondamental.

Jérôme Deschesnes

Je souhaiterais revenir sur le fonctionnement concret de nos collectivités. Le DG est le chef de l'administration, mais pas seulement. Il joue souvent un rôle qui n'a pas d'existence juridique. C'est pourquoi j'insiste sur la notion de reconnaissance. Dans toutes les instances de la collectivité, qu'il s'agisse de la commission d'appels d'offres ou de délégation de service public ou le conseil municipal encore, le DGS n'a pas un rôle défini. Il navigue donc en permanence dans le sillage de l'élu, censé connaître parfaitement son dossier, mais la plupart du temps accompagné de son DGS qui va plus ou moins manager la réunion. Telle est la situation. Selon le droit, tel qu'il est acté dans le Code général des collectivités territoriales, le maire détient la primauté. En réalité, sur le terrain, le DG se trouve en haut de l'organigramme. Cette ambivalence est toujours forte. Le DG est le gardien de l'éthique et de la déontologie. Son rôle est de rappeler à ses

fonctionnaires les droits et devoirs dont ils sont investis. Ce rôle peut s'inscrire dans une zone d'ombre pour les élus au regard desquels les règles dont le DGS est le gardien peuvent apparaître comme un élément bloquant dans la rapidité et l'action municipale. Enfin, je souhaiterais dire la différence entre DGS de nos collectivités, cadres dirigeants sans statut, et des directeurs d'hôpitaux ou de CCAS par exemple, dont l'exercice est régulé par un statut.

Bruno Leprat

Sur le plan déontologique, songez-vous au rôle de lanceur d'alertes que pourrait jouer le cadre territorial ?

Jérôme Deschesnes

Un agent ou un chef de service peuvent jouer les fonctions de lanceur d'alertes. Il existe des voies hiérarchiques qui peuvent fonctionner en ce sens. En revanche, il est difficile, dans la relation entre DGS et maire, de mettre en place un lanceur d'alertes. Dès lors que la reconnaissance juridique n'a pas été validée, il faut faire attention à ne pas lancer une pelle qui peut retomber sur le pied. Pour résumer, si le DG lance les alertes, alors il sera très rapidement déchargé de sa fonction et le fonctionnement n'aura pas été correct. Il faut prendre garde et ne pas oublier que l'absence de statut du DGS pose un problème pour exercer ce droit d'alerte. Il ne s'agit pas de la même situation pour celui qui est agent de base et qui enverra utilement un courrier à son chef de service ou à son DG, car le chantier qui vient d'être réalisé pose un problème de sécurité.

Denys Lamarzelle

Je voudrais insister sur un aspect essentiel auquel sont sensibles tant les élus que les fonctionnaires devant lesquels j'interviens. C'est la notion de projet. Lorsqu'une nouvelle équipe vient aux affaires, ce qui entraîne des mouvements de cadres, il lui faut mobiliser sur un projet lui-même fondé sur un socle de valeurs communes. Alors que les marges de manœuvre sont très restreintes, il est d'autant plus nécessaire d'être lisible, de savoir quel est le véritable projet de la collectivité. C'est aussi important pour les cadres que pour les élus pour travailler de manière concertée. Cette logique de projets émerge de plus en plus. Je n'appellerais pas cela un projet d'entreprise, mais un projet d'administration ou de service, avec une volonté partagée de communiquer et de mieux savoir ce qui est attendu l'un de l'autre. Au travers de ces projets, la notion de charte apparaît. Certaines collectivités ont défini des chartes, comme celle de Patrick Jouin dont nous parlions tout à l'heure qui est la référence en la matière, pour définir le rôle et le fonctionnement de l'encadrement et savoir jusqu'où le dispositif peut tendre. Cette démarche me semble assez saine.

Yves Mayaud

Nous avons insisté sur la primauté du politique. Je pense que pour le juriste, au niveau contentieux, le politique l'em-

porte. Autrement formulé, dès qu'un problème apparaît, un accident par exemple ou un problème d'ordre pénal lié à des poursuites pour homicide ou pour violences involontaires, ce problème est logiquement élevé au maire puisque le Code général des collectivités territoriales, dont procède notre vision juridique en la matière, renvoie toujours au maire, non à des cadres ou à des techniciens. Même les adjoints, qui sont inclus dans le Code général des collectivités territoriales sont des personnalités mises à l'écart par rapport à la main mise et à l'incarnation du pouvoir local entre les mains du maire par lui-même. Aussi, tout contentieux, particulièrement un contentieux répressif, est attribué au maire. Puis il lui appartient de démontrer que cette responsabilité ne relève pas d'un fait personnel de sa part parce qu'il aurait délégué des fonctions très précises à, entre autres, des techniciens et des cadres. Il faut considérer qu'au niveau contentieux, tous ces aménagements déontologiques ou ces aménagements de bonnes relations entre les élus et les administratifs, tous forts positifs, s'effacent devant le juge.

Bruno Leprat

Une affaire récente fait écho à vos propos : la condamnation de plusieurs élus de la Faute-sur-Mer a pu surprendre par sa sévérité. De quoi est-elle le signe ?

Yves Mayaud

Je n'ai pas suffisamment travaillé le dossier pour en parler. Cependant, parce que j'en ai lu et sans porter de jugement personnel, je pense pouvoir dire que des manquements particulièrement prononcés ont été mis en relief par la juridiction dans un jugement de plusieurs centaines de pages. Dans cette affaire, la juridiction, sans hésiter, a considéré que la faute était à son niveau le plus élevé et l'élu a été condamné pour violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence.

D'une manière plus générale, si l'accusation arrive à prouver que le maire a représenté une menace personnelle pour ses concitoyens, alors il sera pénalement reconnu responsable. Si parallèlement peut peser une responsabilité personnelle sur un technicien, comme le DG par exemple, alors la responsabilité de celui-ci sera mise en cause personnellement. On en revient toujours au niveau 0 pour ce qui est du contentieux. En rapport avec l'événement qui est cause des dommages, il faut déterminer comment cela s'est passé. Le juge s'en tient aux faits et non à la théorie des organisations. Il peut très bien être mis en avant un statut merveilleux et très bien aménagé. Mais, dans les faits, le magistrat retiendra ce qui s'est passé réellement avec des responsabilités personnelles qui peuvent être cumulatives si elles existent et sont démontrées.

Jérôme Deschesnes

Nos syndicats se sont beaucoup intéressés à ces questions, notamment dans le cadre d'un groupe de travail constitué en vue du rapport annuel 2013 du Service central de préven-

tion de la corruption. Le SCPC n'a pu que constater, comme nous, l'absence de statut juridique pour le DGS. Or, comme vous le dites, Professeur, le juge considère d'abord les faits et, si aucun statut juridique ne prévaut, il le qualifiera tout de même. Car le DG exerce bel et bien une compétence et une responsabilité, même si elles ne sont pas reconnues en droit. L'enjeu aujourd'hui, dans l'intérêt de tous, est qu'il existe un statut juridique a minima pour bien séparer les missions de l'élu et du DG. Permettez-moi de citer la Fontaine et sa fable du Lièvre et de la Tortue. Le DG est plutôt la tortue. Il porte la maison et l'administration. L'élu est lui tout au mouvement de la vie de tous les jours. Il poursuit dynamiquement de très nombreux projets que le DG devra mettre en œuvre. La plupart du temps, l'élu est si dynamique qu'il en oublie l'ensemble des règles qu'il doit respecter. Avec le risque que le DG (parce qu'il lui faut veiller au grain) court derrière le lièvre durant tout le mandat.

Virginie Grguric

Comme on le constate, un statut du DG est nécessaire. Les données du problème sont simples. Un politique qui nourrit un projet doit pouvoir s'appuyer sur son DG. Il peut effectivement en oublier les règles, ou tout simplement ne pas les connaître. Mais mettez-vous à la place du DG qui rappelle son maire en permanence à l'ordre: il se met lui-même en difficulté! Si, juridiquement, il a toujours le choix, dans les faits, lorsqu'il s'agit de mettre en place une politique publique, le DG ne peut pas toujours travailler avec l'idée du contentieux, sinon il ne fait plus rien.

Bruno Leprat

Denys Lamarzelle, sur quel critère faut-il mettre l'accent dans les annonces de recrutement d'un DGS et plus généralement d'un cadre territorial?

Denys Lamarzelle

L'animation et la coordination, la gestion des conflits et des ressources rares. Ceci est très important. Il est de plus en plus demandé à un cadre d'être capable d'animer une équipe, plus que de maîtriser à fond une technique.

Jérôme Deschesnes

Tout dépend de la strate de la collectivité. Le DG animateur se retrouve dans les plus grandes collectivités où il peut s'appuyer sur des cadres techniques à haute compétence. Dans les plus petites, il doit lui-même cumuler les fonctions d'animateur et de technicien. L'équilibre n'est pas si simple à trouver.

Une autre particularité des grandes collectivités, c'est le directeur de cabinet. La fonction est normalement centrée sur le politique et non pas sur la fonctionnalité. Cela appelle une clarification et suppose de ramener chacun à sa mission. Le directeur de cabinet a un rôle à jouer dans la définition et le suivi du projet politique et le DGS a la responsabilité de la mise en œuvre fonctionnelle. Là encore, l'équilibre n'est pas

toujours évident à gérer dans ce qui peut être vécu comme un « couple à trois ».

Bruno Leprat

Je vous propose une ultime question pour conclure cette première table ronde: qu'est-ce qui, selon vous, permettra aux collectivités de mieux fonctionner?

Jean-Robert Massimi

Puisque la question du recrutement est évoquée, il faut positiver: au cours de la dernière décennie, le recrutement s'est vraiment professionnalisé. Il faut saluer l'approche métiers et le travail très conséquent réalisé par le CNFPT. La professionnalisation progresse à tous les niveaux et les élus en bénéficient globalement. La plupart des tandems ou des couples, même à trois, fonctionnent bien. Concernant les fonctions d'animateur et de manager, j'observe que le métier de DRH a considérablement évolué. Entendu dans sa dimension dynamique et d'actions sociales, ce métier a pris une place importante et comprend désormais des fonctions qui étaient jusqu'alors extrêmement périphériques. Je n'évoque même pas la fonction financière qui a, elle aussi, beaucoup évolué! Il ne faut pas demander au maire de connaître tous ces sujets techniquement. C'est précisément le rôle du DG que d'être l'intermédiaire. De même que le cabinet peut être intermédiaire auprès d'autres opérateurs politiques ou institutionnels. Dans les communes moyennes ou grandes, tout ce personnel a son rôle à jouer et peut se compléter de manière assez facile. Chacun sait ce qu'il a à faire. Un directeur de cabinet ne jouit pas d'un statut très considéré et, pourtant, il est plutôt utile.

Bruno Leprat

Le moment est venu d'échanger avec la salle. Une première question?

Edgard Desprez

(membre du bureau de l'Union nationale des cadres territoriaux)

Que doit ou peut faire un cadre territorial face à un ordre manifestement illégal?

Jean-Robert Massimi

Je citerai un Vice-Président du Conseil d'État, ancien Secrétaire général du Gouvernement, qui déclarait récemment que la désobéissance dans la légalité n'était pas chose aisée...

Virginie Grguric

Pour précision, le fonctionnaire doit refuser d'exécuter tout ordre illégal.

Me Denis Garreau

(avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation)

J'interviens en tant que juriste. En droit, deux conditions doivent être remplies: les dispositions doivent être illégales et de nature à compromettre gravement l'ordre public. La

première condition est facile à réunir, tandis que la seconde est d'une appréciation parfois un peu délicate.

Denys Lamarzelle

Si je puis me permettre, il s'agit d'un sujet de concours pour un jeune ingénieur. En théorie, un tel ordre doit être refusé. Dans la pratique, il faut y mettre les formes. Le fonctionnaire doit naturellement alerter son élu du caractère manifestement illégal de son ordre a fortiori s'il est de nature à compromettre l'ordre public. Mais une simple déclaration ne suffira pas au juge. Le fonctionnaire devra par ses écrits et leurs copies prouver que l'élu a bien été alerté en temps opportun.

Stéphane Pintre (DGS d'Antibes, président du SNDGCT)

Entendons-nous bien, à ce jour, les maires qui donneraient des ordres manifestement illégaux de nature criminelle ou autre ont pratiquement disparu. Dans l'hypothèse où de tels ordres seraient émis, le devoir de désobéissance et de dénonciation, au terme de l'article 40 du Code de procédure pénale, est évident. La question ne se pose même pas. En revanche, parce qu'il donne par définition la priorité à l'action, l'élu peut être conduit à donner des ordres qui ne sont pas «bordés» juridiquement. C'est le rôle du DGS que de veiller au grain et de traduire en ordres légaux les objectifs de l'élu.

Code de procédure pénale Article 40

Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1.

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance en application des dispositions de l'article 40 constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun:

1° Soit d'engager des poursuites;

2° Soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites en application des dispositions des articles 41-1 ou 41-2;

3° Soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient.

Yves Mayaud

Sur le plan pénal, la situation est très simple. L'obéissance est de principe sauf à concurrence d'un ordre manifestement illé-

gal. L'article 122-4 du Code pénal ne dit rien d'autre. Il évoque un fait justificatif du commandement de l'autorité légitime. Il faut entendre que l'agent d'exécution peut toujours faire valoir, s'il exécute l'ordre, qu'il a obéi à un commandement émis par une autorité légitime laquelle ne peut être au terme de la jurisprudence qu'une autorité publique. Le texte prévoit que l'agent d'exécution doit désobéir lorsque l'ordre est manifestement illégal, un point c'est tout. Il n'est pas écrit dans le Code pénal qu'il doit être de nature à compromettre l'ordre public. Il faut que l'ordre soit manifestement illégal. Il s'agit bien alors d'un conflit qui doit être tranché par l'agent d'exécution lui-même confronté à un commandement et dont il doit apprécier l'illégalité manifeste, c'est-à-dire une illégalité qui s'impose d'elle-même et doit entraîner le réflexe de la désobéissance. Il s'agit d'une sorte de spontanéité dans la désobéissance. À ce moment-là, il ne sera pas répréhensible sur le plan pénal.

Code pénal Article 122-4

N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires.

N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal.

Denys Lamarzelle

J'ai beaucoup apprécié l'intervention de Stéphane Pintre: les élus veulent aller vite, ils sont dans l'action, ils veulent faire avancer leurs projets. Ils sont plus préoccupés par leurs objectifs que par les normes et les subtilités de certaines règles. C'est en cela que, parfois, on peut se trouver dans des situations délicates.

Edgard Desprez

Dans ma carrière, j'ai parfois été confronté à ce type de situation. Il ne suffit pas aux cadres territoriaux d'exposer le droit. Il leur faut mouiller la chemise et faire preuve d'imagination pour trouver des solutions, parfois dans des délais très brefs, de sorte que les objectifs des élus puissent être atteints dans un cadre légal.

Jean-Louis de Mourgues (Président de la Communauté de communes Bessin, Seules et Mer)

J'ai été maire d'une petite commune, Courseulles-sur-Mer, commune très touristique qui compte 5000 habitants en hiver et 25000 en été. Je suis aujourd'hui président de la communauté dont Courseulles-sur-Mer fait partie. Je souhaiterais partager avec vous quelques réflexions.

Gardons-nous d'opposer le privé au public territorial où tout serait très compliqué! J'ai dirigé une entreprise privée et je peux vous dire que, là aussi, il est normal et sain que la légalité des ordres donnés soit vérifiée et sécurisée.

Je suis par ailleurs très étonné de l'absence du sujet de l'intercommunalité dans nos échanges. Les schémas qui nous ont été présentés traitent de la relation Maire - DGS au niveau de la commune. Mais les interactions qui en complexifient le jeu sont démultipliées à l'échelle intercommunale. Ce phénomène est absolument essentiel et doit être pris en compte.

Enfin, je ne voudrais pas que l'on retienne de nos échanges que les élus sont soit malhonnêtes, soit incompetents. Il est vrai que ce n'est pas évident pour un maire nouvellement élu. Sans doute a-t-il simplement besoin de davantage de formation car, comme cela a été dit, c'est lui, in fine, qui porte toutes les responsabilités.

Bruno Leprat

Puisque vous avez été chef d'entreprise, comment avez-vous abordé vos nouvelles fonctions de maire employeur ?

Jean-Louis de Mourgues

À mon sens, le maire ne doit pas se mêler des problèmes de personnel même dans les communes de taille moyenne. Il faut éviter qu'il politise les recrutements. Mais, soyons lucides, il n'est pas facile au terme d'une campagne électorale d'éviter la politisation. En outre, si le maire se préoccupe de recrutements et de ressources humaines son directeur général est complètement court-circuité et perd le prestige et l'autorité dont il a besoin auprès de ses collègues. Je pense qu'il faut que les domaines soient séparés. Le maire n'est pas là pour gérer le personnel.

Stéphane Pintre

Il faut insister sur cette problématique de la formation des élus qui reste insuffisante malgré les efforts de l'AMF et de Mairie 2000 notamment. Il est certain que la plupart des élus, et notamment les nouveaux maires, découvrent l'étendue et la complexité de leurs fonctions au jour le jour, au détriment de leur action politique parfois. Le temps politique est court alors que le temps de l'administration est plus long. Un maire peut manquer un mandat en deux ou trois ans d'où l'intérêt d'amplifier et de consolider la formation des élus.

M^e Catherine Taurand (avocate en droit public)

Je voudrais revenir sur le rôle du DGS qui, comme l'a indiqué Stéphane Pintre, est aussi de bâtir le cadre juridique pour mettre en œuvre la volonté politique. J'interviens régulièrement dans ce contexte comme conseil et médiateur, comme fusible aussi parfois. L'avocat est extérieur à la collectivité : il ne subit pas la pression quotidienne du DGS et peut émettre un avis purement technique au profit du DGS.

Dominique Legrand (DGS de Morlaix, membre du bureau du SNDGCT)

Demain, la baisse de dotation ne permettra plus un recrutement, voire se traduira par une diminution de la masse sala-

riale. Qui en décidera ? Le budget est voté par le conseil municipal et le DGS devra assumer. Faire mieux avec moins de moyens. On voit le rôle essentiel et plus que jamais difficile que le DGS est appelé à jouer.

M^e Pierre-Étienne Rosenstiehl (avocat, spécialiste en droit public)

J'ai exercé dans la fonction publique territoriale, alternativement sur des fonctions de juriste et de cabinet. Il faut évoquer la délégation de signature, à ne pas confondre avec la délégation de compétence. Lorsqu'un DGS en est investi, il l'exerce souvent pleinement, avec toutes les ambiguïtés que cela implique.

Stéphane Pintre

C'est en effet un des nœuds du problème. Les délégations de signature fonctionnent souvent comme des délégations de compétences. Dans beaucoup de collectivités, le DG signe des décisions qu'il endosse par sa signature, mais qui sont censées être prises par le maire. Juridiquement, on ne peut pas le soutenir. Il ne s'agit pas d'une délégation de compétence, même si en sciences administratives on peut dire le contraire. En revanche, les délégations de fonctions des adjoints sont des délégations sui generis. Ce ne sont ni des délégations de compétence, ni des délégations de signature. Autrement dit, une délégation de signature est nécessaire en plus de la délégation de fonctions. Pour autant, des fonctions peuvent être déléguées sans délégation de signature. Un conseiller municipal peut être placé aux anciens combattants sans délégation de signature. En revanche, un adjoint à l'urbanisme qui n'aurait pas été investi d'une délégation de signature, ce serait plus préoccupant. Cela est assez clair. En revanche (et c'est là toute l'ambiguïté), le DGS exerce au nom du maire un véritable pouvoir de décision sans être juridiquement compétent. Le droit pénal in concreto doit se voir reconnaître cette responsabilité, car il lui est appliqué la jurisprudence de la Cour de cassation. Comme l'a dit le Président de Boissieu, les collectivités locales ne se situent pas du tout dans la même configuration que l'entreprise privée.

Jean-Luc Deboissieu

Pour préciser la comparaison entre secteur public et secteur privé, le Code de commerce définit expressément le rôle du Conseil d'administration, de son Président et du Directeur général dans une entreprise. La différence essentielle entre un DGS et un directeur général de société privée tient au mandat social. Le directeur général d'une entreprise est nommé par le Conseil d'administration pour exercer « les pouvoirs les plus étendus » prévus par la loi. Le DGS, lui, n'exerce pas de mandat social. Son mode d'exercice de l'autorité est différent.

À mon sens, l'absence de mandat social est une grande différence entre l'entreprise privée et le secteur public que nous connaissons tous.

Yves Mayaud

En me plaçant exclusivement sur le terrain pénal, je vous renvoie à l'arrêt de la Chambre criminelle du 18 juin 2013 (n° 12-84368) : la délégation de fonction ne peut exister que si l'arrêt municipal opère cette délégation. Il s'agit donc d'une simple délégation de signature qui n'engage pas la responsabilité sur le plan pénal.

Stéphane Pintre

Mais ce droit ne s'applique pas dans la réalité. La jurisprudence pénale met en cause des directeurs généraux et des directeurs généraux adjoints sur la simple base d'une délégation de signature. Cette délégation de signatures s'analyse en réalité, dans la pratique, après enquête, comme une délégation de compétences. Les arrêts de la Chambre criminelle de la Cour de cassation portant sur ce sujet se comptent par dizaines. Les juristes peuvent ensuite faire des distinctions très subtiles entre la délégation de signature qui n'est qu'une délégation de signature et celle qui est une délégation de compétence. Mais je peux vous assurer que nombre de collègues ont été condamnés sur la simple base de la délégation de signature et d'un acte qu'ils ont commis.

Yves Mayaud

La délégation de signature emporte pour ces personnes une responsabilité personnelle. Ils ne sont pas condamnés en tant que délégataires, mais à titre personnel.

Stéphane Pintre

Mais ils sont tout de même condamnés !

Yves Mayaud

Mais ils sont condamnés pour leurs actes personnels et non sur le fondement d'une délégation.

Stéphane Pintre

Bien sûr. Je ne soutiens pas le contraire. Dans la plupart des cas, par la délégation de signature, le DG ou le DGA exerce

un véritable pouvoir de décision à la place de l' élu. Il le fait en droit « au nom de », mais dans la réalité, il le fait « à la place de ».

Pierre Berger, (Service central de lutte contre la corruption, ministère de la Justice)

Je voudrais confirmer le fait que le Service central de lutte contre la corruption a proposé une clarification de la situation des directeurs généraux de service et de les placer dans une situation plus facile vis-à-vis des services et des membres de cabinet. Je vous renvoie à notre rapport qui est accessible sur le site de la Documentation française.

Je crois que nous devons nous préoccuper du sort des DGS et des lanceurs d'alertes. À l'heure actuelle, un certain nombre de personnes sont remises à la disposition du CNFPT. À ce sujet aussi il faudrait clarifier la situation et faire en sorte que les personnes puissent retrouver un emploi alors qu'en pratique elles sont souvent marginalisées avant d'être prises en charge par le CNFPT pour une durée de plus en plus indéterminée.

À cet égard, la transparence des recrutements et de l'offre d'emploi territoriale devrait être accrue. Telle est la raison pour laquelle il a été proposé dans notre rapport de créer une bourse nationale de l'emploi territorial.

Jérôme Deschenes

Pour conclure sur une note constructive, au-delà de cette perspective de statut des DGS à laquelle je souscris totalement, je voudrais insister sur la nécessité d'accentuer la formation des élus. La fonction publique se professionnalise chaque jour davantage. De plus en plus, je vois une nette différence entre le niveau de formation des cadres et celui des élus. Je ne dis pas cela à l'encontre des élus, puisqu'ils n'ont pas forcément le temps ou les moyens matériels de se former, mais le système risque vraiment de bloquer. Je pense qu'une vraie réflexion peut être menée en ce sens au niveau des assemblées d'élus.

DEUXIÈME TABLE RONDE

La fin de détachement sur emploi fonctionnel : quand la confiance n'est plus là

Bruno Leprat

Pour évoquer la fin de détachement sur emploi fonctionnel, nous retrouvons Jean-Robert Massimi, Directeur général du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Stéphane Pintre, Président du SNDGCT, et nous accueillons, Philip Squelard, maire de Trans-sur-Erdre, vice-président de la Fédération nationale des centres de gestion, Me Denis Garraud, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et Jean-François Maisonneuve, DGS d'Orvault, membre du bureau national du SNDGCT qui, dans un instant, posera le cadre de nos échanges. Auparavant, qui pourrait nous préciser le nombre de cadres territoriaux potentiellement concernés par le dispositif qui nous occupe ce matin ?

Jean-Robert Massimi

Le périmètre assez stable, de l'ordre d'une centaine, avec des pics à 120 ou 150.

Jean-François Maisonneuve

Si la question porte sur le nombre de situations difficiles faisant suite aux élections et aux obligations de mobilité et de fin de détachement pour des emplois fonctionnels, les chiffres sont beaucoup plus importants. Pour ma part, j'ai été sollicité à environ 150 reprises depuis les élections par des fonctionnaires de catégorie A qui n'appartiennent pas à la catégorie des A+, ce qui prouve que le phénomène concerne, et de manière croissante, toutes les collectivités. Il faut donc aller chercher à la fois les causes et les solutions d'avenir. Très peu finissent par être pris en charge au CNFPT, mais très nombreux sont ceux qui sont confrontés à la nécessité d'une mobilité forcée.

Philip Squelard

Nous sommes témoins de phénomènes qui apparaissent comme assez inédits, notamment de brutalité, sur lesquels je reviendrai. À titre d'exemple, j'ai reçu un nouveau maire au mois de mai qui m'a demandé si je pouvais calculer le montant à verser au DGS pour qu'il, je cite, « dégage ».

Jean-Robert Massimi

La question est de savoir comment accompagner, organiser et fonder cette décision politique. Je préfère vous dire que cela n'est pas aussi simple qu'il y paraît au premier abord.

Bruno Leprat

Jean-François Maisonneuve, nous écoutons votre témoignage et votre analyse vous qui, du fait de vos fonction au SNDGCT, êtes en prise très directe avec le phénomène qui nous occupe.

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 53

Lorsqu'il est mis fin au détachement d'un fonctionnaire occupant un emploi fonctionnel mentionné aux alinéas ci-dessous et que la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade, celui-ci peut demander à la collectivité ou l'établissement dans lequel il occupe l'emploi fonctionnel soit à être reclassé dans les conditions prévues aux articles 97 et 97 bis, soit à bénéficier, de droit, du congé spécial mentionné à l'article 99, soit à percevoir une indemnité de licenciement dans les conditions prévues à l'article 98.

Ces dispositions s'appliquent aux emplois :

- de directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, de directeur général adjoint des services des départements et des régions ;
- de directeur général des services, de directeur général adjoint des services des communes de plus de 2000 habitants ;
- de directeur général des services techniques ou de directeur des services techniques des communes de plus de 10000 habitants ;
- de directeur général, de directeur général adjoint des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10000 habitants ;
- de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10000 habitants ;
- de directeur général, directeur général adjoint d'établissements publics dont la liste est fixée par décret ainsi que de directeur général, directeur général adjoint et directeur de délégation du centre national de la fonction publique territoriale.

Il ne peut être mis fin aux fonctions des agents occupant les emplois mentionnés ci-dessus, sauf s'ils ont été recrutés directement en application de l'article 47, qu'après un délai de six mois suivant soit leur nomination dans l'emploi, soit la désignation de l'autorité territoriale. La fin des fonctions de ces agents est précédée d'un entretien de l'autorité territoriale avec les intéressés et fait l'objet d'une information de l'assemblée délibérante et du Centre national de la fonction publique territoriale ; elle prend effet le premier jour du troisième mois suivant l'information de l'assemblée délibérante.

Jean-François Maisonneuve

Depuis 2006, je gère en effet l'ensemble du contentieux de votre syndicat professionnel avec un objectif qui est, juste-

ment, d'éviter autant qu'il est possible le contentieux afin de régler au mieux les situations. Cette charge est importante. Elle a pris depuis le printemps dernier une dimension supplémentaire dont témoigne un récent dossier de la Gazette des communes qui a ainsi pu titrer sur un « mercato », et même un « Tsunami sans précédent » (Gazette des communes, n° 2248 du 6 décembre 2014, p. 21 et s.).

Je vous propose d'essayer de comprendre pourquoi et comment on a pu en arriver à ce point et comment nous pouvons envisager l'avenir. Nous faisons un peu d'histoire.

Je vous rappelle que la loi de 1984 sur la fonction publique territoriale a mis un terme à la situation du Secrétaire général d'autrefois, inamovible et titulaire de son emploi. Le législateur a créé une décharge de fonction conditionnée par la volonté de donner au pouvoir politique la possibilité de se séparer de l'un de ses principaux collaborateurs qui par son action a montré des limites et a rendu la situation invivable. Il est vrai qu'au regard de la réalité du terrain, il était dans certains cas parfaitement justifié de donner la possibilité à un élu de se séparer de son principal collaborateur. À l'époque, la loi de janvier 1984 et son article 53, puis le décret du 30 décembre 1987 portant création des emplois fonctionnels, entendaient régler des situations rarissimes et exceptionnelles. Arrivèrent alors les élections de 1989, 1995, 2001, 2008 et 2014. Et la procédure d'exception est devenue une procédure de droit commun.

Il n'est pas facile de comprendre cela. C'est dans le droit que je vous propose de rechercher certains éléments de compréhension. Le droit est, je cite, « l'ensemble des règles qui régissent les conduites de l'homme en société et les rapports sociaux ». Et, pour être plus précis, le droit « dit ce qui est permis et défendu. Il constate un problème et il le règle pour que les rapports sociaux échappent à l'arbitraire et à la violence des individus et soit conforme à l'éthique dominante ». Au-delà du droit, j'irai chercher dans l'observation du terrain les sources de mon propos pour considérer de quelle façon la règle est appliquée et comment elle pourrait s'appliquer demain pour arriver à pacifier une situation qui ne l'est pas vraiment. La procédure spécifique de fin de détachement sur emploi fonctionnel comporte des garanties et répond à un principe, celui de la continuité de carrière. Comme dans tout plan, je vous proposerai donc 2 parties :

- le principe de la garantie de fond et de procédure;
- le principe de la continuité de carrière.

I. Des garanties de fond et de procédure

Les garanties de fond

Le juge comble les vides juridiques qui peuvent apparaître. C'est grâce à un membre du Syndicat national des directeurs généraux que le Conseil d'État a eu l'occasion en 1993 de prendre le premier arrêt de principe portant sur la fin de détachement sur emploi fonctionnel.

Depuis l'arrêt « Camy-Perret » du 3 mai 1993 (req. n° 119805 et 119806), le Conseil d'État a construit une jurisprudence qui peut se résumer ainsi: pour être légale, la fin du détachement sur emploi fonctionnel, avant son terme normal, doit être motivée. Elle doit reposer sur des faits matériellement exacts qui entraînent la perte de confiance de l'autorité territoriale à l'égard du fonctionnaire concerné. Cette perte de confiance portante atteinte au bon fonctionnement du service public, la fin du détachement est légale.

D'un point de vue théorique, c'est très satisfaisant. Mais quels sont les faits qui entraînent la perte de confiance? La liste est longue...

Dans quel cas y a-t-il une erreur manifeste d'appréciation de l'autorité territoriale qui justifierait l'annulation de la décision? La liste est plus courte... car elle ne compte, à ma connaissance, que 2 arrêts:

- le premier concerne un président de centre de gestion cherchant à « dégager » son directeur parce qu'il avait à maintes et maintes reprises pointé par écrit une mesure illégale. Le président avait estimé qu'il était impossible de travailler dans ces conditions et la fin de détachement sur emploi fonctionnel avait été prononcée. Le juge a au contraire pris acte que le directeur avait accompli son travail et conclu à l'erreur manifeste d'appréciation. Encore faut-il relever que dans une autre espèce, les juges ont tranché dans le sens contraire au détriment d'une directrice d'établissement public de coopération intercommunale qui avait agi de même et avait dénoncé des faits dont la chambre régionale des comptes a constaté qu'ils étaient illégaux postérieurement. Le juge, tout en reconnaissant que la chambre régionale des comptes avait donné raison à la fonctionnaire, a considéré que cette répétition d'avertissements avait dénaturé la relation de confiance entre le président et la fonctionnaire et il a jugé parfaitement légale la fin de détachement sur emploi fonctionnel...

- le second arrêt concerne un fonctionnaire « mis au placard », victime de harcèlement. Comme cela ne suffisait pas, l'autorité politique avait décidé de mettre fin à son détachement en emploi fonctionnel. Il est vrai qu'au constat et du harcèlement et du placard, la situation de détachement est apparue rapidement illégale.

Tels sont les seuls cas où une erreur manifeste d'appréciation a été recensée! Enfin, je vous citerai un contre-exemple où l'erreur manifeste d'appréciation n'a pas été retenue, bien que le fonctionnaire avait été agressé physiquement violemment par un adjoint du maire, lequel adjoint avait été justement condamné au pénal pour coups et blessures volontaires. Le maire a estimé que la relation entre l'équipe municipale et le DG avait été gravement altérée et a mis fin à son détachement volontaire. Le juge administratif a estimé que la décision était juste, la relation de confiance n'existant plus...

Un constat s'impose donc: l'exigence de la motivation est juridiquement et intellectuellement satisfaisante, mais cette garantie est vide de sens et peut s'avérer dangereuse. Ce

peut être une incitation au réquisitoire et donc un frein à la mobilité.

Lorsqu'un collègue veut et peut engager un contentieux financé par la SMACL – car nous sommes assurés par cette mutuelle –, alors la première de mes missions est de l'en dissuader ! La raison en est simple. Elle tient à ce qu'il est contreproductif d'amener l'autorité territoriale à motiver sa décision. Devoir motiver une décision n'est pas problématique. Personne parmi les fonctionnaires ici présents n'est irréprochable. Qui peut prétendre n'avoir commis aucune erreur d'appréciation au cours de sa carrière ? Lorsqu'on se rend compte à quel point le Conseil d'État et les cours administratives d'appel se contentent de bien peu pour constater la légalité d'une fin de détachement, je ne vois pas alors quel est l'intérêt de demander une motivation qui se traduira par un réquisitoire. J'ai lu des arrêtés de fin de détachement qui couvraient une page entière de police bien serrée avec des petits caractères pour mentionner une attaque en règle de toute la liste des petites erreurs possibles et parfois un peu fondées qui auraient pu se régler et qui sont utilisées pour justifier la fin de détachement. Vouloir poursuivre plus en avant dans l'examen de la question de la motivation est une erreur stratégique à mon sens. Pourtant le Conseil d'État avait donné une perspective intéressante et avait accompli son travail en posant des principes tout à fait louables.

Qu'on le veuille ou non, il faut admettre tout simplement que la fin de détachement sur emploi fonctionnel n'est plus une procédure d'exception mais une modalité de l'expression de la primauté de la légitimité politique de l'élu sur la légitimité technique du fonctionnaire qui trouve sa solution dans la mobilité professionnelle.

Les garanties de procédure

Pour aborder la question des garanties de procédure existantes, il faut souligner que l'objectif en 1984 était de créer les conditions de la réflexion dans la prise de décision.

Pour preuve de leur caractère exceptionnel souligné par le législateur, il faut mentionner le délai de 6 mois entre l'élection de l'exécutif ou la nomination dans l'emploi fonctionnel et la signature de la décision. Ce délai a été caractérisé au Parlement en 1983 comme « un délai destiné à éviter les décisions hâtives dictées par l'impulsion » (Pierre Tabanou à l'Assemblée nationale), ou même « de délai de répudiation, (...) destiné à éviter des décisions intempestives » (Daniel Hoeffel au Sénat).

À ce jour, la jurisprudence du Conseil d'État consacre pour seul critère valable la date de signature de l'arrêt de fin de détachement. Les juges ne se soucient pas de ce qui s'est passé dans l'intervalle des six mois. Il en est ainsi du recours perdu d'un collègue qui avait été « placardisé » et remplacé dans ses fonctions, alors que le Conseil d'État, malgré les preuves, a fait valoir que la signature de l'arrêt de fin de détachement était intervenue six mois après la fin de l'arrêt de détachement. La jurisprudence actuelle est donc

très éloignée de la conception initiale du délai. Mais il faut admettre que ce délai peut être perçu comme un frein à la mise en place d'un nouveau projet politique lorsqu'il est d'emblée admis que, pour des raisons d'une légitimité parfois discutable il y aura un terme au détachement et que la procédure sera engagée.

Le SNDGCT propose, afin de clarifier la situation et pour l'apaiser, de changer ce délai et de le transformer en un délai de préavis de six mois entre la déclaration d'intention territoriale qui pourrait intervenir à tout moment et l'engagement formel de la procédure. La transition et la mobilité seraient organisées pendant ces six mois au terme d'un protocole négocié comme il est d'ailleurs déjà fait. Ces modalités de mutation permettraient au fonctionnaire de poursuivre une carrière différente en quittant à terme son emploi fonctionnel. Formulé autrement, il s'agit d'employer intelligemment ces six mois pour préparer l'avenir.

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (art. 53) prévoit un entretien entre l'autorité territoriale elle-même et le fonctionnaire. Elle prévoit aussi l'information de l'assemblée délibérante et du CNFPT ou du centre de gestion selon le grade de l'intéressé.

Au-delà du formalisme de l'entretien, sa finalité s'inscrit dans l'objectif de réflexion initial, temps d'échange sur le projet de fin de détachement, ses raisons, ses conséquences et, au moins pouvait-on le penser initialement, pourquoi pas, une confiance retrouvée après une possible clarification.

L'information de l'assemblée délibérante a été prévue aussi pour éclairer l'ensemble des élus sur le projet de décision et l'on pouvait imaginer qu'un débat puisse s'engager...

Seul lien entre ces étapes de procédure et le calendrier : l'information de l'assemblée délibérante conditionne la date d'effet de la décision de fin de détachement : le premier jour du troisième mois qui suit cette information.

Aucun délai entre l'entretien et l'information de l'assemblée délibérante.

L'entretien et l'information ne sont que des actes préparatoires qui peuvent avoir lieu dans n'importe quel ordre et rien n'interdit d'organiser un entretien le matin et d'informer l'assemblée délibérante le soir...

Bien plus, ces deux formalités peuvent avoir lieu avant l'expiration du délai de six mois évoqué ci-dessus. Or, la question du temps est essentielle. Réussir une mobilité professionnelle exige du temps.

Pour compléter l'instauration du délai de préavis évoqué ci-dessus, il serait souhaitable de prévoir un délai entre l'entretien et l'information de l'assemblée délibérante.

Dans le même esprit, la date d'effet de la décision de fin de détachement pourrait être « à partir du premier jour du troisième mois qui suit l'information faite à l'assemblée délibérante ».

Ainsi, donner du temps pour réussir une mobilité professionnelle et contribuer à cette mobilité serait les deux axes d'une réforme de procédure adaptée au « changement d'ère » de la fonctionnalité...

II. Le principe de la continuité de carrière

En fin de détachement, on quitte l'emploi de détachement pour occuper un autre emploi dans la collectivité d'origine. Par exception, s'agissant d'un détachement sur emploi fonctionnel, la collectivité ayant décidé de mettre fin au détachement doit appliquer l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 si le fonctionnaire l'a demandé par écrit.

Si cette collectivité dispose d'un emploi vacant correspondant au grade du fonctionnaire, elle doit l'y affecter. À défaut, celui-ci doit opter pour l'une des trois solutions suivantes :

- licenciement ;
- congé spécial s'il remplit les conditions d'âge ;
- placement en surnombre durant un an puis, mise à disposition du CNFPT ou du centre de gestion en attente d'une nouvelle affectation.

Le reclassement sur un emploi vacant

Ce reclassement est interne à la collectivité et bien qu'il puisse parfois être réussi, il est, le plus souvent difficile. Ce reclassement est trop souvent la « fausse bonne idée » retenue pour ne pas mettre en œuvre le surnombre puis la coûteuse mise à disposition lorsque qu'aucune mobilité n'est intervenue au terme du surnombre.

Un emploi vacant ne peut se résumer à une ligne dans le tableau annuel récapitulatif des emplois de la collectivité. Un emploi doit répondre à un besoin de la collectivité constaté par l'assemblée délibérante et susceptible d'être occupé par un fonctionnaire titulaire d'un grade en rapport avec le niveau des fonctions à assumer, selon les dispositions du décret créant le cadre d'emplois correspondant.

A cet emploi doivent donc correspondre, outre ses missions, des moyens, une rémunération et une visibilité dans l'organigramme. Mais il arrive parfois qu'un reclassement interne soit décidé sans véritable réflexion préalable et aboutisse alors à une mise au placard. Ces reclassements internes doivent être combattus lorsqu'ils incarnent cette nature.

À ce jour, le juge se refuse à sanctionner un arrêté de fin de détachement décidant un reclassement interne sur un emploi vacant dès lors que celui-ci apparaît comme tel sur le tableau des emplois. Le juge ne contrôle pas a priori le contenu du poste. Il pourra ultérieurement sanctionner la collectivité si, preuves à l'appui, il s'avérait que cet emploi ne réponde pas aux critères évoqués ci-dessus. Dans une telle hypothèse on peut imaginer les conséquences humaines de tels reclassements...

Sans méconnaître le droit de chaque collectivité à s'organiser librement, il pourrait être souhaitable de rendre obligatoire la notification d'une fiche de poste, avec la décision d'affectation mentionnant les éléments suivants : le positionnement hiérarchique de l'emploi, la nature des fonctions et des moyens qui s'y rapportent ainsi que les éléments de rémunération et accessoires éventuels. Cette obligation pourrait à la fois contraindre à la réflexion, au dialogue et à ouvrir, si

besoin, la possibilité d'un recours. Une garantie pour un reclassement réussi, pour une véritable continuité de carrière...

Le surnombre et la mise à disposition

Au sujet du surnombre et de la mise à disposition qui offre la 2^e et dernière garantie de carrière, il sera relevé qu'il s'agit surtout d'un frein à la continuité de carrière. Cette situation du « fonctionnaire momentanément privé d'emploi », pour citer M. Massimi, est par nature transitoire. Les dégâts observés sont exactement les mêmes dans le secteur privé et dans le secteur public puisque convaincre des collègues de leur employabilité n'est pas aisé et plus le temps passe plus il est difficile d'emporter la conviction.

La question de la capacité des centres de gestion et du CNFPT à aider les fonctionnaires à retrouver un emploi est un élément clef du dispositif. Nous faisons alors face à une difficulté juridique qui renvoie encore à l'Histoire.

La loi de 1984 était pleinement fondée sur le principe de la comparabilité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale. Il était ainsi prévu de créer un organe national de gestion des fonctionnaires territoriaux de catégorie A et une commission paritaire administrative nationale. Ces deux instances devaient permettre de donner un réel pouvoir aux organes pour assurer la continuité territoriale dans le cadre d'une application de l'article 97 de la loi. Or il a fallu attendre 1987 pour qu'une deuxième loi importante change le statut de la fonction publique territoriale en instillant de la spécificité dans la fonction publique territoriale afin de mieux prendre en compte le principe de l'autonomie des collectivités et renforcer les compétences de chaque autorité territoriale. J'envisage difficilement qu'un maire ou un président puisse envisager qu'une instance nationale ou un autre échelon décide quels sont les fonctionnaires mis à son service.

Je ne porterai pas de jugement de valeur sur le bien-fondé de ce qui a été fait. Force est de constater que le dispositif de continuité de carrière prévu par l'article 97 et qui est toujours en vigueur a perdu en efficacité, du moins sur un plan théorique, puisqu'entre 1984 et 1987, la loi sur la fonction publique territoriale n'a pas été mise en œuvre et il a fallu attendre les décrets de la fin 1987 pour que renaisse vraiment la fonction publique territoriale.

Pour donner un exemple, la loi prévoit le refus de l'offre d'emploi, mais au 3^e refus d'emploi le fonctionnaire est licencié alors même que l'offre d'emploi ne peut être recensée, si elle est entendue comme une proposition ferme émise par une autorité territoriale au profit d'un fonctionnaire. D'ailleurs, je ne connais pas de jurisprudence qui reconnaisse la légalité d'une décision de licenciement au terme de trois refus d'emplois.

Pour autant, les centres de gestion ont été dotés de moyens inspirés du modèle de Pôle emploi pour contrôler la recherche d'emplois par des fonctionnaires et des mesures de sanction disciplinaire ont été enregistrées lorsqu'il a été constaté que manifestement le fonctionnaire ne s'est pas mobilisé pour re-

chercher un emploi. Il y a là un problème important en matière d'attributions de bourses à l'emploi et se pose la question de ce qui peut être entrepris au service de ces fonctionnaires dans le respect des exécutifs locaux. Cette réflexion doit être certes engagée.

Pour conclure, je suggérerais d'engager une réflexion sur la procédure de fin de détachement pour favoriser la mobilité professionnelle, à la lumière de tout ce qui a pu être évoqué jusqu'à présent, ce qui évitera d'avoir recours au surnombre ou à la disposition. Tel est le sens des propositions de notre syndicat professionnel au sujet de la réforme de l'article 53, réforme dont il faut souligner qu'elle est par ailleurs simple à mettre en œuvre et gratuite. Aussi je pense que Bercy n'y verrait pas d'inconvénient, et je souhaite très fortement que l'association des maires la porte avec nous.

Bruno Leprat

Avant de poursuivre notre table ronde, j'aimerais savoir comment M. de Mourgues, président d'EPCI, a entendu ces propos. Quelle est la prime réaction de l'élu local que vous êtes ?

Jean-Louis de Mourgues

C'est un dilemme difficile à résoudre. D'une part, il est normal que les élus veuillent avancer et puisse se séparer de leur directeur général si la confiance indispensable à l'action n'est plus là. D'autre part, un directeur général soumis à cette situation ne peut pas être abandonné à son sort. La « placardisation » n'est pas digne. La solution est dans une mobilité qu'il faut faciliter. Mais, comme il a très bien été dit, c'est moins simple qu'il n'y paraît.

Bruno Leprat

Philip Squelard, quel est le constat de la Fédération nationale des centres de gestion que vous représentez ?

Philip Squelard

Nous avons procédé à un recensement rapide à la fédération au mois de novembre. 56% des centres de gestion nous ont signalé que si aucune procédure particulière n'était en œuvre, les sorties amiables représentaient tout de même 30% des sorties enregistrées, soit à l'amiable proprement dit; soit par des départs à la retraite; soit par des mutations; soit par des disponibilités. Parmi les 44% restant, presque 22% des CDG ont décidé de mises en congé spécial; près de 19% ont déclaré qu'il en résultait un placement en surnombre alors qu'un cas de licenciement sec avait été enregistré. Pour autant, je ne souhaite pas tirer de conclusions hâtives. Je suis un élu pragmatique ou du moins j'essaie de l'être. J'estime que mon rôle d'élu et de président de centre de gestion comporte d'autres responsabilités et je m'implique un peu plus. Lorsque mon directeur est sollicité par un nouveau maire qui souhaite mettre fin à un détachement, il lui suggère de me rencontrer. Il est intéressant de recueillir et confronter simultanément les points de vue. J'essaie de parler de bon sens à l'élu, car je crois que la qualité première d'un élu est

d'avoir du bon sens et de ne pas le perdre au fil de ces mandats. J'essaie de freiner les ardeurs de certains collègues et de jouer simultanément un rôle de modérateur et de facilitateur. Il ne faut pas oublier que l'avenir d'êtres humains est en jeu qui sont chacun incarnés dans une sensibilité propre. Le DGS qui annoncera dans son foyer qu'il a mis fin à son détachement, cela se traduira par une perte de revenus et une mobilité forcée qui implique un déménagement. Ces changements peuvent être assez brutaux.

Ce « mercato électif » (j'ose cette expression) et la brutalité qui lui est liée sont d'une ampleur que je n'avais jamais connue. J'estime incompréhensible qu'il ait été imposé à un fonctionnaire territorial de réaliser cinq jours d'intégration et qu'il ne soit pas imposé d'emblée à un nouveau maire deux ou trois jours de formation alors que ce dispositif est excellent et devrait être légalement imposé. Si une recommandation doit être faite, je pense qu'il est une nécessité absolue que les nouveaux élus aient, dès leur prise de fonction, quelques jours de formation pour découvrir une fonction qui est presque devenue un métier aujourd'hui.

Bruno Leprat

Les médiations que vous proposez dans le cadre du SNDGCT, Jean-François Maisonneuve, peuvent-elles agir comme une thérapie qui réconcilie le couple ?

Jean-François Maisonneuve

Le premier objectif est de faire accepter l'idée au collègue en difficulté que la perte de la confiance, quelle qu'en soit la raison, implique de faire son deuil du poste occupé. Dès lors que cette étape est franchie, ce n'est pas le juge qui contraindra le maire ou le président à renoncer à sa décision même si la décision est illégale et, même si elle est annulée, notre collègue ne retrouvera pas son emploi. Une mutuelle partenaire peut alors l'accompagner psychologiquement si la progression dans son travail de deuil et d'acceptation est particulièrement difficile. Il faut alors comprendre pourquoi il y a eu rupture. Il ne s'agit pas de contester le principe de la fin du détachement, car il a été bien démontré que cela ne mène nulle part, mais il faut en organiser les modalités. Des succès sont alors enregistrés. Des protocoles sont écrits dans l'esprit de ce que j'ai pu évoquer, qui attribuent du temps ou prévoient des modalités de formation sur le modèle du secteur privé pour gérer la mobilité. L'enjeu alors est la mobilité.

Jean-Robert Massimi

La fin de détachement, c'est la quadrature du cercle ! Toutes les questions posées se situent au croisement de la libre administration des élus d'une part - et je ne reviendrai pas sur la primauté du politique - et des garanties statutaires dont dispose le fonctionnaire d'autre part. On n'empêchera jamais l'élu de changer de collaborateur immédiat du fait de la perte de confiance. Mais je voudrais insister sur la notion de mobilité qui ressort fortement de nos échanges. Malheureusement, dans la fonction publique territoriale, aucune politique de mo-

bilité n'est mise en œuvre. En outre, les différentes bourses de l'emploi qui associent l'échelon national et l'échelon régional ne sont pas pilotées. Dans d'autres fonctions publiques, la décharge d'emploi fonctionnel existe et, pour un préfet ou un directeur d'administration centrale, le sujet se pose de la même manière même s'il est traité sur un autre mode. Je dirais que le fonctionnaire qui occupe un emploi fonctionnel doit savoir et intégrer qu'il sera confronté à une telle situation potentiellement inhérente au niveau de sa fonction. Je souscris également fortement à la notion de médiation telle qu'elle est réalisée par le syndicat. Cela participe au processus d'accompagnement à la mobilité. Il faut faire davantage en ce sens. Cela supprimerait l'aspect dramatique et difficile pour certains. Dans un contexte de changement politique très conséquent, les effets sur les personnels jouent mécaniquement. Si une structure d'accompagnement nationale et intégrée était instituée, je pense que dans l'ensemble moins de difficultés seraient constatées.

M^e Denis Garreau

À travers les contentieux que j'ai pu connaître, il est remarquable que l'article 53 portant sur le détachement du fonctionnaire ait été rédigé pour essayer de concilier deux logiques très différentes.

Tout d'abord, des élus ont été élus pour mener une politique de collectivité et ces élus ont évidemment le droit de choisir leurs collaborateurs les plus proches et cela semble évident. Le Conseil d'État le reconnaît d'ailleurs en affirmant l'importance du rôle des titulaires de ces emplois et de la nature particulière de leurs responsabilités. Un lien de confiance nécessaire doit permettre à l'élu de choisir ce collaborateur privilégié qu'est le DGS.

Mais, d'un autre côté, le directeur général des services est un fonctionnaire titulaire qui bénéficie d'un statut prévu par les lois de 1983 et de 1984. Ce statut s'inspire d'une logique de carrière. L'article 53 s'efforce de concilier ces deux impératifs. Il n'a jamais eu pour vocation à donner aux DGS et aux anciens secrétaires généraux une garantie d'emploi. Le titulaire reste, certes, titulaire de son grade sans être titulaire de son emploi. La vieille nomenclature des emplois grades dans la nomenclature municipale a été abolie.

L'article 53 a progressivement fait l'objet d'une application qui n'était pas du tout prévue ou anticipée et qui est devenue à certains égards une déformation complète de ce que le législateur avait prévu en 1984. Jean-François Maisonneuve a rappelé tout à l'heure que l'article 53 permettait la fin de détachement, comme le Conseil d'État l'a souligné jugeant qu'elle entraînait dans le champ d'application sur la motivation des actes administratifs, parce qu'il s'agit d'une décision individuelle défavorable. Le Conseil d'État a exigé la motivation qui était une garantie donnée aux fonctionnaires contre l'arbitraire, contre la décision non motivée pour des raisons strictement politiques, laquelle motivation distingue d'ailleurs les emplois de la fonction publique territoriale des emplois discrétionnaires du gouvernement régis par le ré-

gime de la décharge de fonction sans motivation. Une garantie est donnée aux fonctionnaires, qui permet de donner une raison de fait et de droit qui justifie la fin de détachement. Or de garantie, cette motivation est devenue un réquisitoire qui figurant dans le dossier des fonctionnaires grèvera la suite de sa carrière...

Le délai de six mois était un délai indicatif qui pariait sur la neutralité du fonctionnaire, sur sa bonne volonté et sa capacité à travailler avec des équipes municipales différentes et lui permettait de faire ses preuves. Or ce délai de période d'essai est devenu un délai de préavis. L'entretien et l'information du conseil municipal, même si le Conseil d'État a reconnu que l'entretien est une garantie dont le fonctionnaire ne peut pas être privé, sont devenus des formalités. Même si un doute jurisprudentiel subsiste sur la question de savoir si l'information doit être inscrite à l'ordre du jour du conseil municipal, il est sûr que la décision n'est pas prise par le conseil municipal même si quelques détails doivent être réglés en jurisprudence. Cet entretien et cette information du conseil municipal sont devenus des formalités.

Le reclassement par nomination sur un emploi vacant visait à préserver la carrière du fonctionnaire, lequel devait retrouver un emploi administratif qui n'est pas fonctionnel. Or le reclassement par nomination sur un emploi vacant se traduit le plus souvent par une mise au placard. La collectivité, peut-être même la collectivité d'origine, propose un emploi d'origine correspondant au grade qui existe tant sur le plan administratif que sur le plan budgétaire, mais n'aura aucun contenu et sera vide puisqu'il ne comprendra pas de définition de mission ou de définition de compétences véritablement exercées par le fonctionnaire.

Au sujet des fonctionnaires surnuméraires et de la mise à disposition du CNFPT, la pratique semble montrer qu'une marginalisation du fonctionnaire est engagée qui entraîne très rapidement une perte de compétence tout à fait dommageable aussi bien pour la fonction publique que pour les collectivités territoriales de sorte que l'article 53 qui avait été bien conçu afin de concilier les deux logiques que j'exposais aboutit à des situations qui ne sont pas celles prévues. Je partage donc l'avis de Jean-François Maisonneuve qui suggérait de modifier cet article 53 pour tirer les conséquences juridiques de la situation pratique, à savoir la transformation de procédure de fin de détachement en procédure de séparation en facilitant les aspects amiables.

Bruno Leprat

Le SNDGCT a été associé à la préparation de la loi de 1984: vous n'aviez pas envisagé cette hypothèse de dévoiement ou de dérapage?

Denys Lamarzelle

Le projet de loi procédait de nobles intentions. Il ne faut pas le reprocher à nos anciens, dont je fais partie, car à l'époque cela était considéré comme une avancée. Reste que les effets pervers sont évidents aujourd'hui. Je peux ainsi vous

dire qu'un DGS déchargé de fonction reste longtemps dans cette situation. Les personnes impliquées dans le CNFPT y demeurent à plus de 50% depuis plus de 9 ans, voire pour une grande partie depuis plus de 12 ans. Le dispositif a pour effet pervers que les personnes qui l'intègrent n'ont pas intérêt à en sortir à 58 ans.

Jean-François Maisonneuve

Je pense tout de même que la fonctionnalité demeure un avantage. Faute de quoi, les solutions pour se séparer d'un collaborateur en cas de perte de confiance peuvent être redoutables. Sans parler du harcèlement qui est irrecevable, mais qui existe, la suppression du poste par mesure d'économie est assez facile à réaliser.

Il suffit de monter un bon dossier et au terme d'un avis du comité technique paritaire la personne se retrouve dans le même cas de figure, en surnombre, puis mis à disposition du centre de gestion ou du CNFPT. Je ne vois pas bien où joue la différence.

Le licenciement pour insuffisance professionnelle est une arme terrible pour se séparer d'un fonctionnaire qui n'est pas fonctionnel car elle repose seulement sur un faisceau d'indices mobilisé par des faits, comme pour motiver une fin de détachement sur emploi fonctionnel par la saisine du Conseil de discipline dont on demande l'avis. Par ailleurs comme il n'y a pas de graduation dans la décision dans une logique de tout ou rien. Par conséquent, il n'est pas possible de saisir le Conseil de discipline de recours. Après je pense que malgré tous ces défauts l'article 53 offre tout de même une certaine garantie.

M^e Layla Assouline (avocate, cabinet Coudray)

J'entends bien ce qu'est la décharge de fonction et quelles sont les difficultés pour se réinsérer et j'en mesure tout à fait la difficulté. Il reste qu'un désaccord persistant ne peut être réglé que par une procédure de décharge de fonction et il est illusoire de pouvoir y échapper. Je voudrais insister sur le rôle joué par les avocats dans la phase de négociation de cette sortie.

Contrairement au processus de médiation, excellente idée qui peut avoir son utilité, les avocats présentent cet avantage d'être soumis au secret professionnel. La négociation, si elle est menée d'avocat à avocat, entre un avocat représentant le DGS et un autre avocat représentant la collectivité, permettra de parvenir à aménager la sortie et nous pourrions même négocier la motivation de l'arrêté de fin de fonction qui peut faire aussi l'objet d'une négociation en confiance et éviter de surcharger le dispositif à tout prix. En outre, il me semble aussi important de souligner que les 6 mois, souvent perçus comme un temps à subir de la part des collectivités, sont nécessaires pour trouver une porte de sortie convenable. En effet, il est beaucoup plus facile d'obtenir un nouvel emploi lorsque la personne est encore en fonction que lorsqu'elle en a déjà été déchargée.

Jean-François Maisonneuve

L'important est que le DGS fasse son deuil de la situation présente et se projette dans l'avenir en mobilisant une médiation et un protocole d'accord qui lui permette de rebondir avec toutes les chances possibles dans sa carrière.

Marie-Françoise Brulé (Magistrat, Chef du Service central de prévention de la corruption, Ministère de la justice)

Lorsqu'une personne est restée 9 ans dans un placard, il est plus qu'hypothétique de penser que sa candidature puisse prévaloir. La mise en place d'un outil qui serait un portail obligatoire permettant de communiquer au sujet des emplois disponibles, faciliterait la mobilité en rendant plus évident le moment le plus propice au départ. Cela offrirait une solution par le haut à cette problématique.

Jean-Robert Massimi

Cet outil existe pour les militaires: l'Agence mobilité défense répond à tous les critères que nous venons d'évoquer et offre l'exemple d'une fonction publique très mobile et bien organisée. Voilà un excellent exemple à suivre.

Pierre Berger (Magistrat, Service central de prévention de la corruption, Ministère de la justice)

Je vais poser une question un peu provocatrice, puisque vous annoncez des propositions qui présentent le mérite d'associer simplicité, économie et rationalité. Comment se fait-il alors que tous ces dossiers n'avancent pas?

Bruno Leprat

J'invite Stéphane Pintre à conclure nos travaux de la matinée.

Stéphane Pintre

Constatons tout d'abord (il est bon de le rappeler) que, dans l'ensemble, la relation entre le maire et son DGS est efficace. L'histoire de la décentralisation ces 40 dernières années révèle que dans les grandes villes, notamment, ou les villes moyennes, la réélection de maires-bâtisseurs exemplaires sanctionne un parcours où le DG a joué un rôle d'accompagnant tout au long de la carrière du maire. Les exemples abondent. La co-construction de l'action publique s'est faite en matière de décentralisation souvent parce qu'un maire ou un DG, et d'autres collaborateurs aussi, ont su donner une impulsion. Il s'agit d'un point important. La décharge de fonction dont l'histoire nous a été résumée se comprend logiquement dans ce cadre, même si certains collègues ont éprouvé des difficultés lorsque cette procédure a été mise en œuvre, car il est extrêmement difficile d'admettre au terme de 20 ou 30 ans d'emploi-grade que le grade est conservé, mais que l'emploi est perdu. Cette période est révolue et je pense que l'ensemble des directeurs généraux a intégré le bien-fondé de la mobilité et le fait qu'ils ne puissent pas travailler, toujours et tout le temps, en partenariat avec le même élu et sur

le même territoire. Je rejoins ce qu'a dit Jean-Robert Massimi. La problématique est celle de l'organisation de la mobilité. Il est vrai qu'en matière de cadres territoriaux et pour les emplois fonctionnels la situation est compliquée, d'abord du fait de la multitude d'employeurs publics, ensuite du fait de l'hétérogénéité des grades entre les A+ du CNFPT et les catégories A qui est problématique, enfin parce que les organisations sont totalement différentes. Tout cela est extrêmement complexe.

Un examen détaillé révèle que l'ensemble fonctionne bien. Lors des élections municipales de 2014, le taux de changement a atteint un niveau sans précédent puisque nous sommes revenus à un niveau antérieur à 1977 en matière d'alternance politique. Dans les 155 communes de plus de 10 000 habitants concernées, pratiquement tous les DG ont changé. Et ce changement s'est effectué très rapidement contrairement aux précédentes échéances électorales où il

était nécessaire d'attendre 6 mois. Ce phénomène, certes illégal, doit être néanmoins acté même s'il contredit des dispositions juridiques et il sera nécessaire de déterminer une solution juridique. Permettez-moi d'ajouter un exemple inspiré d'un article paru très récemment dans l'Union des Ardennes qui titrait sur une « Chasse aux sorcières à 2,3 millions ». Alors que cinq DGS ont été déchus de leurs fonctions au terme de l'élection, trois sont encore payés par la ville. 13 ans après l'élection de 2001, « la note est salée ». Il faut donc mieux organiser la mobilité et la communication des cadres supérieurs. Je conclurai par une boutade en invitant le DG à se présenter comme maire aux prochaines élections municipales faute d'autre solution au demeurant fréquemment consacrée. Je voudrais citer à ce titre mon ami, ancien DGS de Hyères, Léopold Ritondale, qui s'est présenté contre son maire et qui a été élu. Il a servi comme maire presque 25 ans !

Prospective

La relation élu-fonctionnaire en 2050

Charles Théron
(élève administrateur, INET,
promotion Vaclav Havel)

Merci de nous avoir proposé cet exercice de science-fiction. Nous avons imaginé que certaines idées aujourd'hui débattues seraient appliquées. Le non-cumul des mandats serait entré en vigueur en 2050 et aurait conduit à une professionnalisation accrue de la politique. Il s'agit d'un parti pris. Les schémas territoriaux entreraient en œuvre en mars 2015 et nous avons imaginé des collectivités particulièrement resserrées sur leurs missions régaliennes et développant les mutualisations de manière importante grâce notamment à des DGS extrêmement mutualisées entre leur collectivité, leur établissement public et leur société publique locale. Dans ce monde innovant, mais cependant en prolongement de l'actuel, le mode projet de l'innovation serait une obligation associant la souplesse à une contractualisation qui serait tout de même très conséquente. Voici la trame de fond. Elle porte au final 2 conséquences :

- une importance accrue sur le volet gouvernance pour notre maire pourvu de son seul mandat et un DGS extrêmement mutualisé ;
- une confusion des genres accrue entre l'administratif et le politique.

Pour reprendre l'expression de Séverine de Souza, un des volets sera conservé : celui de la nécessaire confiance entre le DGS et son élu. Pour illustrer cette relation d'une manière quelque peu ludique, Delphine Joly jouera le rôle de l'élu qui recherche le DGS idéal après avoir déchargé de fonction son précédent directeur. Je m'attacherai à réfléchir en lisant cette annonce au profil de l'élu idéal, si je devais répondre à cette offre.

Delphine Joly
(élève administrateur, INET,
promotion Vaclav Havel)

Nous avons eu ce matin une mise en perspective juridique et une mise en perspective stratégique extrêmement intéressante de la relation entre cadre et élu. L'objectif pour nous est d'y introduire une dimension ludique. À ce titre, je vais revêtir avec beaucoup de plaisir l'écharpe de maire. Une maire qui, bien entendu, aura été formée à l'exercice de ses fonctions. Cette élue sera évidemment appuyée par le Centre national des centres de gestion qui aura été créé après 35 ans par le GNFPT. Cette élue pourra accompagner la décharge de fonction de son ancien DGS. Elle aura été accompagnée dans cette médiation obligatoire via le syndicat de directeurs généraux. Vous comprenez que ce monde est idéal. Je suis maire et, à ce titre, j'ai effectué un parcours à la fois dans

le privé et dans le public. Je connais l'INET. Aussi, lorsque je me pose la question de devoir recruter le Directeur général de mes services, je consulterai une étude très intéressante menée il y a 2 ans par les élèves de la promotion Paul Éluard. Ils avaient cartographié à partir de 200 entretiens, 6 grandes typologies de directeurs généraux des services. Comme je suis une maire extrêmement exigeante, je chercherai un DGS pour qui tout est possible et qui soit évidemment à la fois visionnaire, facilitateur de mon projet politique et développeur du territoire, je chercherai aussi un traducteur de mon ambition politique. Je chercherai aussi un DGS issu du terroir, car je suis extrêmement attaché à l'ancrage territorial de mon projet politique. Comme vous l'avez compris, je chercherai ce « super-héros ». Ce super-héros, pour reprendre l'expression de la Gazette des communes sera investi de 4 grands types de compétences et de savoirs être. En termes de compétences, je cherche évidemment d'abord un manager de projet.

Je suis élue pour un mandat avec une délégation de responsabilité de mes concitoyens avec beaucoup de volontarisme et je cherche une personne en capacité de me dire, Stéphane Pintre le soulignait, comment faire pour traduire mes ambitions politiques. Je cherche un manager de projet, mais je chercherai aussi un manager de territoire. Le territoire voisin a ses propres facteurs d'attractivité. Or, je cherche mes propres facteurs d'attractivité à travers la concurrence entre les territoires. La recherche portera également sur un développeur d'organisation, comme je l'ai indiqué. Nous avons avancé avec les collègues en matière d'intercommunalité vers la fusion des communes. Nous voulons offrir à nos concitoyens le meilleur service public possible avec une efficacité maximale. Comme cet homme est investi de toutes les qualités du manager, je cherche aussi et surtout un manager d'hommes, puisque je crois que tous ces projets administratifs et politiques ne seront pas accomplis sans vous et sans nos agents. Je vais chercher une personne qui soit en capacité de galvaniser les troupes, de donner du souffle et du sens. Ceci suppose que le manager présente 4 grands types de savoir-être. Il faut d'abord faire preuve d'assertivité chez une personne qui aura la même exigence de résultat que moi, équilibrée avec une extrême bienveillance. Elle doit avoir une grande acuité, outre cette assertivité. À la lumière des propos tenus ce matin, il doit être en capacité d'évaluer le risque et de m'indiquer sa pesée, comme il doit être en capacité de me dire s'il faut prendre ce risque. Je cherche aussi un manager qui fasse preuve de vivacité, entendue non pas comme extrême réactivité, mais comme capacité de traduction immédiate d'une ambition politique riche aussi de tout le recul possible ce qui semble utopique. Il faut une personne

qui ait cette acuité et qui soit un véritable communicant. Je crois que demain, il y aura besoin comme en 2014 d'identifier et de communiquer auprès de nos concitoyens le projet de territoire et le projet politique. Ce manager doit être en capacité de défendre nos territoires.

Je recherche aussi un grand diplomate qui ait une légère schizophrénie et qui soit capable de mener à la fois un projet administratif et politique. Il faudrait aussi un DGS qui ait le don d'ubiquité. Comme je connais bien l'INET, j'envisage de recourir à un vieux trombinoscope de 2014, trombinoscope de la promotion Vaclav Havel. Je vous assure que ces 51 élèves sont exceptionnels!

Charles Théron

Comme il est paru dans la Gazette des communes une fiche de poste pour un «super-héros», quelque peu schizophrène de la promotion Vaclav Havel, je m'interroge donc sur le profil de mon élu rêvé, alors qu'en 2050 il n'y a plus de chômage. Il est toujours fait référence au savoir-être et savoir-faire dans les différentes fiches de poste. Nous devons rêver d'une fiche de poste dédiée exclusivement aux élus. Tout rapport avec une situation existante serait purement fortuit, car nous sommes dans le domaine de l'anticipation.

Ce maire, sur lequel pèserait une très grande pression en très peu de temps, aurait besoin d'un charisme et d'une volonté d'agir et d'une capacité de négociation. Il ne doit pas adopter des positions trop clivantes et chercher à prendre le dernier euro sur la table en discutant avec ses nombreux partenaires avec lesquels il partage non seulement de l'argent, mais aussi un DGS et de nombreux agents. Cet élu doit donc avoir une main de fer dans un gant de velours, à la fois avec beaucoup de fer et beaucoup de velours. Ce «super-maire» demande de très grands efforts à son DGS. J'ai envie qu'il soit un appui à son manager et qu'il soit en capacité de déléguer en partie les ressources humaines, mais qu'il ne s'occupe pas de l'expédition des affaires courantes tout en étant une personnalité généreuse vis-à-vis du public administré, mais aussi vis-à-vis des agents. Il faut que cette personne donne un peu de sens à son action en aidant le maire à ce niveau-là. En revanche, cet élu est exceptionnel parce que le travail du DGS est un travail d'équilibriste un peu compliqué qui fait qu'il n'est au final jamais en porte à faux. J'attends beaucoup de ce «super-maire».

Malgré l'obligation de résultat, absolument évidente et rapidement génératrice d'un stress quotidien, il a tout de même une vision stratégique de son territoire et n'aura pas la possibilité de déclencher le 8e schéma de cohérence territoriale (SCOT) de sa commune pour réussir à échafauder cette vision. Pour oser une métaphore, les yeux du DGS regardent

l'azur, mais les deux pieds sont bien ancrés dans le réel. Il s'agit après tout d'une personnalité qui peut aussi prendre un certain nombre de savoir-faire. Telle est la deuxième petite colonne de la lecture de la Gazette sur les offres d'emploi réservées aux élus. Il faut qu'il sache s'entourer et qu'il ait conscience de ses limites, ce qui permet d'équilibrer les différentes qualités et qu'il évalue clairement ce qu'il souhaite et ce qu'il attend d'un maire. Une fiche sera diffusée décrivant la mission de manière extrêmement claire pour que les agents sachent quels objectifs poursuit le maire. Comme il s'agit d'un «super-élu», il aura non seulement une vision claire et saura ce qu'il voudra, mais en outre il saura s'adapter si besoin. En résumé, tel est l'élu idéal de 2050.

Delphine Joly

Finalement, vous avez été emmené sur une autre planète qui, je pense, n'est pas si éloignée. Politiquement, elle suppose une reconfiguration de nos mandats porteurs de la même ambition et une obligation de résultats sur un mandat plus court. Administrativement, les organisations seraient extrêmement mutualisées et concilieraient la qualité d'efficacité avec l'humanisation dans leur fonctionnement au quotidien. Il faut aussi intégrer un volet stratégique de gouvernance pour nos territoires. Il s'agit d'organiser une plateforme de services et un service public qui serait recentré sur des missions indispensables à la solidarité locale et à la cohésion territoriale. Telle est la planète que nous vous avons décrite qui comporte des attentes de DGS qui ne sont pas très éloignées de celles que nous avons eues ce matin. Il perdure toujours cette confiance qui cimenterait le couple, mais porte peut-être davantage de confusion des genres qui, si vous nous le permettez, ne doit pas être regrettée. Elle permet la fin de la solitude du cadre dirigeant et de l'élu. En hommage aux membres de la SMACL, nous souhaitons conclure par un jeu avec votre acronyme pour définir la relation entre cadre et élus :

- S, comme «synergie». Il faut être en capacité de se réunir et de se rejoindre vers une vision convergente;
- M, comme «modernité» et «motivation» commune;
- A, comme «audace» qui nous réunit aujourd'hui et qui continuera à nous cimenter demain.
- C, comme «confiance». Nous n'avons pas beaucoup cherché et nous souhaitons la conserver.
- L, comme «loyauté» pour faire lien à l'atelier de ce matin. Cette relation est ancrée sur des principes humains, au-delà des principes politiques.

Nous devons voyager sur le thème de la perte de confiance vers la planète de notre avenir. Finalement, il est souhaité d'introduire l'atelier suivant qui est d'abord la première pierre de notre construction politique: celle de la construction de la mutualisation.

TROISIÈME TABLE RONDE

Réforme territoriale, transfert de personnel, mutualisation des moyens : quels impacts sur la relation élu-fonctionnaire ?

Je vous remercie d'accueillir Gilles Grimaud, maire de Segré; Vincent Capo-Cannelas, maire du Bourget, premier vice-président de la communauté d'agglomération de l'aéroport du Bourget, sénateur de la Seine-Saint-Denis; Vanik Berberian, maire de Gargilasse-Dampierre, Président de l'Association des maires ruraux de France, membre du bureau de l'AMF; Stéphane Bussone, DGS de Saint-Jean-de-Luz, membre du bureau national du SNDGCT, et Yann Richard, Coprésident du Syndicat national des secrétaires de mairie.

Pour lancer cette troisième table ronde, je poserai cette question toute simple à nos deux élus locaux: «Qu'en est-il chez vous de la relation élu-fonctionnaire, où en êtes-vous de la mutualisation des moyens et vers où tend-elle?»

Gilles Grimaud

La relation chez moi entre le maire, le président de la communauté de communes et son DGS a toujours été apaisée. Je dois dire que la mise en place de cette mutualisation totale entre les services de la Communauté et les 15 communes a supposé un travail de fond qui n'a été possible que grâce à la complicité du duo entre le DGS et le Président de la communauté de communes. Sans ce duo, je ne pense pas que nous aurions fait tout ce travail de longue haleine, fruit d'une réflexion qui a duré près de six ans et a été de la part de l'un et de l'autre une relance incessante auprès des élus et, en ce qui concerne mon DGS, auprès des différentes secrétaires de mairie et agents des différentes communes. J'entrerai peut-être un peu plus dans le détail parce qu'une typologie des actions sur un certain territoire n'est pas forcément reproductible ailleurs.

Bruno Leprat

Je vous propose de continuer avec vous d'examiner le sujet de cette gouvernance avant d'examiner le sujet des chantiers.

Gilles Grimaud

En 2007, nous avons décidé de mutualiser la ville-centre et la communauté de communes. Mon territoire comprend une communauté de communes de quinze communes, 18500 habitants autour d'une ville-centre, Segré, de 7500 habitants, trois communes qui comprennent entre 2000 et 3000 habitants ainsi que onze communes entre 170 et 1000 habitants dont quatre comptent entre 500 et 1000 habitants. Cette décision a été prise en 2007, puis deux assemblées générales ont été tenues après les élections de 2008: une assemblée générale des élus et une assemblée générale des agents pour expliquer aux uns et aux autres notre démarche et sa motivation.

Les sujets abordés étaient multiples et très concrets: le remplacement des agents en cas de problèmes médicaux, la formation, les questions de sécurité posées par le déplacement des agents techniques sur les chantiers, les besoins de technicités et de services qui n'existaient pas forcément sur le territoire et dont il fallait envisager la création, etc. Tout cela avec cet autre objectif incontournable: la maîtrise de nos dépenses et de nos coûts.

Tout ceci a été évoqué lors des deux assemblées générales qui ont débouché sur une démarche qui, si elle a fait appel à des cabinets-conseil, s'est surtout voulue volontariste dans la mobilisation de l'ensemble des élus et des agents en progressant par étapes.

Dans une 1^{re} étape, nous avons défini la relation entre proximité et centralité. Nous avons donc fait trois commissions dédiées respectivement à la petite commune, la moyenne commune et à la commune importante. Nous nous sommes aperçus que la réflexion de la petite commune convenait à tout le monde. Toutes les étapes ont été validées de la même façon par la Commission, le Bureau de la communauté de communes, le conseil syndical et ensuite la validation de l'ensemble des conseils municipaux. Si un conseil municipal ne valide pas, alors il sort de la démarche. Il ne s'agit donc pas d'un transfert de compétences, mais d'une adhésion. La centralité et la proximité forment donc la première étape.

Dans une 2^e étape, nous définirons l'arborescence qui peut être mise en place avec les partenaires. Nous avons un DGS dans la ville centre et un DGS dans la communauté de communes et il fallait composer au moins avec ces deux cadres. J'ai essayé de demander un organigramme à deux têtes. D'une part, on reconnaissait un développeur et d'autre part un responsable administratif. Manifestement, j'étais le seul auquel cette organisation convenait, mes maires ainsi que mes deux DGS n'en étaient pas satisfaits. Fort heureusement, tout s'est bien passé, puisqu'un de mes DGS a trouvé un poste pendant la démarche dans une communauté de communes adjacente. Dès lors qu'il est parti, nous nous sommes séparés en très bons termes, j'ai mis en place le même DGS sur la ville centre et pour la communauté de communes pour poursuivre la démarche. Nous avons fait ensuite l'organigramme qui a obtenu la même validation.

Dans une 3^e étape, nous avons examiné les étapes de la validation. Nous avons écrit douze fiches de procédure qui nous permettent de régler toutes les problématiques comme le traitement des factures, des commandes et l'organisation des recrutements et des remplacements. Enfin se pose la question du traitement du contentieux qui pourrait naître entre une commune et la communauté de communes.

Dans une 4^e étape, le financement de ces procédures et le régime indemnitaire qui lui est lié a été examiné. Nous avons commencé à y réfléchir et nous nous sommes demandé comment nous nous organiserions, soit sur la base d'un service commun, soit sur une base individuelle. Vu le degré de complexité, nous avons donc décidé d'opérer simultanément et nous avons donc décidé de faire un service commun. Cette décision prend le numéro 4A alors que la relation financière prend le numéro 4B. Il s'agit d'amener le régime indemnitaire sur 5 ans pour l'amener au même niveau parce qu'il n'y avait pas de régime indemnitaire dans les petites communes, alors qu'à l'échelle de la communauté de communes les niveaux étaient un petit peu différents.

La limitation des flux financiers à travers l'attribution de compensations est la dernière décision. Les salaires ont été pris à l'année n-1 et ces salaires ont été retirés de l'attribution de compensation. Il faut aussi savoir qu'avant la loi de 2010 les mutations étaient obligatoires et posaient problème. À partir de la loi de 2010, l'agent eut la possibilité d'être administrativement attaché à son maire qui le mettait à disposition du service commun lequel service commun le redistribuait ultérieurement. Ceci nous a permis de faire accepter par l'ensemble du personnel assez facilement la mutualisation. Mais la loi vient de changer et à partir du 1^{er} janvier 2015, l'ensemble des agents dépendra administrativement de la communauté de communes.

Bruno Leprat

Votre réflexion déjà ancienne ne vous conduit-elle pas à aller plus loin, vers des « communes nouvelles » par exemple ?

Gilles Grimaud

Je viens d'un territoire dans l'ouest de la France situé dans un département, le Maine-et-Loire où l'intercommunalité est développée depuis très longtemps. Nous sommes en réflexion à l'heure actuelle, puisque la communauté de communes que je représente compte 18000 habitants alors que dans le Pays segréen nous comptons 6 communautés de communes; une compte près de 8000; les autres comptent près de 10000; une compte même 14000 habitants. C'est dire qu'aucune n'atteint la limite des 20000 habitants. Aussi nous considérons les voisins pour déterminer avec qui nous associer. Le département du Maine-et-Loire a tendance à s'organiser en pays. Nous sommes 3 ou 4 pays du Maine-et-Loire à envisager de fusionner l'ensemble des communautés de communes de ces pays. Mon pays compte 6 communautés de communes et nous faisons progresser l'idée de créer 6 communes nouvelles et à travers ces 6 communes nouvelles de créer une intercommunalité de 73000 habitants. Ma commune nouvelle compterait 18500 habitants. Ma communauté de communes est extrêmement intégrée. Nous sommes investis, en sus des compétences obligatoires, de compétences, comme l'assainissement, l'enfance, la jeunesse et le sport, dont les équipements sportifs et d'autres très nombreuses encore, alors qu'une large partie des communautés de communes

n'ont pas atteint ce niveau d'intégration. Si nous devons fusionner par une addition de communes, alors en attendant que nos collègues parviennent à ce stade de partage de compétences, nous perdrons 4 ou 5 ans. L'idée est donc d'instituer une communauté de communes à l'échelle du pays et de transformer les intercommunalités existantes en communes nouvelles et de ne transférer à la nouvelle communauté de communes, instituée donc à l'échelle du Pays, que très peu de compétences. Seules les compétences obligatoires seraient transférées à savoir le développement économique, l'aménagement de l'espace, la collecte des déchets peut-être, la collecte de l'eau. Nous conserverions sur les communautés de communes du territoire actuel qui seraient des communes nouvelles toutes les autres compétences actuellement exercées conjointement.

Bruno Leprat

Une commune va s'engager dans les mois qui viennent pour des raisons réglementaires dans une construction intercommunale pilotée par l'EPCI. Nous souhaitons définir ce que cette personne peut apprendre de l'expérience du Bourget, notamment au sujet du lien entre les secrétaires de mairie, DGS et les élus dont les présidents d'EPCI.

Vincent Capocannelas

Pour me situer par rapport au sujet global de cette journée, je dois préciser que j'adopte une approche un peu singulière, car les hasards ont fait que j'ai d'abord été directeur de cabinet avant d'être directeur général et enfin maire. J'ai eu donc l'occasion de pratiquer chacune des fonctions en question. Je pense que la question de la relation entre un élu et son directeur général est effectivement une question centrale afin de comprendre les collectivités, pour les cadres et les territoires. Dans le cas contraire, non seulement les cadres s'y perdent, mais les agents en souffrent également. J'aborderai le sujet d'abord selon la problématique de la ville de banlieue qu'est Le Bourget, qui compte 15000 habitants, située dans une agglomération de 93000 habitants. Pour nous, l'apocalypse qui se prépare a pour nom « Métropole du Grand Paris ». L'enchère n'est pas fixée à 20000 habitants, mais à 300000 habitants. Il s'agit donc de constituer des territoires qui compteront au moins 300000 habitants et dont nous ne savons pas encore quelle sera demain la consistance juridique puisqu'un amendement gouvernemental très attendu définira au mois de janvier le sujet. Ce qui est un peu singulier pour permettre une application au 1^{er} janvier 2016. Nous sommes donc dans l'expectative.

La barre fixée à 20000 habitants est discutée ailleurs, alors que le Sénat a proposé de le supprimer. En ce qui nous concerne, la barre est même fixée à 500000 habitants pour la métropole. Nous allons donc entrer dans un dispositif conçu à la puissance 100 ou 1000 par rapport à ce qui peut être vécu dans les départements non franciliens.

Il me semble aussi que la question n'est pas simplement celle de la relation entre le maire et son président ou son président-

directeur général. Il existe un exéquatour entre l'exécutif, l'élu, le directeur général et le directeur de cabinet d'une part et les adjoints et les vice-présidents d'autre part. Le couple entre directeur général et directeur de cabinet doit fonctionner sinon l'élu est un peu écartelé. En outre dans le contexte d'une intercommunalité le directeur général doit particulièrement travailler avec le vice-président. Le maire a besoin que son directeur général soit aussi un instrument de médiation par rapport à l'EPCI ou aux autres collectivités sur tous les sujets qui appellent des arbitrages, car nous sommes entrés dans des matières extrêmement techniques.

Comme mon collègue vient d'aborder un certain nombre de sujets qui supposent effectivement l'appropriation par l'élu d'un certain nombre d'éléments qui ne sont pas toujours simples à manier quand bien même il est expérimenté. Pour faire le lien avec le projet de loi de finances, je pense que demain la question se posera autant de l'évolution des relations liées à la mutualisation et à la réforme territoriale que de l'impact de la baisse des dotations. Je l'affirme sans aucune considération politique ou politicienne. Je pense seulement qu'il faut garder en tête que l'ensemble de ce qui est réalisé devra être soumis demain à une évaluation sans concession parce que les fameux 3,7 milliards se traduisent par des baisses de dotation annoncées de 8%, mais qui impactent dans les faits à 17% cette année la commune alors même que sa légère augmentation de population ne doit pas avoir d'incidence négative sur l'évolution de la DGF. En trois ans, ma commune perdra 1,2 million de dotations. Entre les mutations extrêmement rapides que les maires, les présidents d'EPCI et les cadres auront à connaître demain, cette question apparaît vite comme un sujet central.

Bruno Leprat

Quels en seront les premiers impacts ?

Vincent Capo-Cannelas

Il me semble que la grande question à venir sera de savoir comment dépenser moins et comment essayer de mutualiser pour arriver à des économies de manière immédiate. Ceci n'est pas si simple étant donné l'ampleur du séisme financier à venir pour les collectivités et j'en avertis mes collègues. Il s'agit donc de savoir quel service sera fermé et quel service sera redistribué. Il faudra que dans le panier de la ménagère de l'élu local soient proposées des solutions, la mutualisation comportant des avantages et des contraintes et il faut savoir quel sera l'impact de la réforme territoriale. Dès cette année, ma collectivité perd 400000 euros et elle en perdra 1200000 dans les trois ans à venir. L'effet du non-cumul est un deuxième point qui vient d'être évoqué par les cadres de l'INET, mais la grande question qui se posera au couple que forme le DG et le maire est la question de la baisse des subventions. Un couple qui devra bien fonctionner pour amener les agents à accepter le bouleversement de la baisse des subventions et notamment l'impact sur la question des régimes indemnitaires.

L'évocation de la question du non-cumul amène à préciser qu'il n'existe pas à ce jour. Il sera possible d'avoir un mandat non délibératif même si nous courons un risque de perte de savoir-faire territorial. Nous avons précédemment évoqué le rôle du maire de la commune centre ou du président d'EPCI et le besoin de faire partager à chacune des communes la réflexion motivant la mutualisation. Dans cette perspective, il convient de souligner que moins le cumul sera prononcé, moins il existera de savoir-faire.

Le représentant de l'intercommunalité doit veiller, afin d'assurer le bon fonctionnement de l'intercommunalité, à ce que même s'il procède de la plus grande des communes, il doit être le représentant de la plus petite des communes. Les cadres aussi doivent y veiller.

Je souhaite aborder la question de la réforme territoriale. Je pense que les maires et les cadres sont obnubilés par l'idée que l'effort n'est pas visible. Peu importe de savoir si d'autres auraient fait mieux et tel n'est pas la question, mais nous sommes entrés dans le domaine de la schématologie et la comitologie. En fait, la réforme territoriale révèle clairement l'abondance de schémas dont on ne sait s'ils seront ou non prescriptifs; ainsi le parlement s'interroge comme le fait d'ailleurs la commission des lois du Sénat. Nous sommes entrés dans un système de compétences partagées, et ce quand bien même la clause de compétence générale serait supprimée.

Il me semble que le cadre et les élus de demain devront de plus en plus, contrairement à ce qui était initialement pensé, créer des schémas, des dérogations et des contrats adoptés ensuite, des pactes et ainsi de suite.

J'aborde finalement la question de la suppression des conseils généraux dont vous avez compris, avec moi, qu'elle n'était plus d'actualité. Le Sénat envisage imprudemment de les renforcer puisqu'un certain nombre de transferts ont été annoncés par le Gouvernement. Je pense, notamment, aux transports scolaires des collégiens que le Sénat avait essayé de refuser. 19 présidents de Conseils généraux sont intervenus dans la discussion générale de la loi NOTRe, tous munis de leur petite fiche de l'ADF. La réforme territoriale n'offrira cependant pas le choix et un de mes collègues socialistes me faisait remarquer que nous étions arrivés au point où un échelon devait être supprimé ou retiré alors que finalement il n'en était rien. Cela signifie que demain nous aborderons un sujet qui ne sera pas simple.

Je pense que les DG et les maires n'ont le choix qu'entre 2 positions, une vision un peu apocalyptique ou une vision passionnante. Le label de notation, dont l'effet est encore inconnu, le non-cumul, la réforme territoriale, dont l'aboutissement aussi reste inconnu au terme d'un processus de 6 mois, les métropoles sont autant de sujets à aborder. Pour autant, certaines de ces métropoles instituées le 1^{er} janvier 2015 qu'il s'agisse de Lille, Lyon, Rouen, Bordeaux Toulouse, Montpellier.

Vous avez compris qu'outre la création d'un chef-lieu régional dans les futures régions qui changera du tout au tout le quotidien demain des maires et des cadres le lieu de délibération

ne sera pas le même que celui du chef-lieu régional ce qui forcera à faire la navette. Il faut considérer le droit d'option qui s'exercera au profit des départements. Par ailleurs, nous n'aurons aucune idée de la consistance définitive de la métropole, sachant que la barre à 300 000 habitants nous promet un certain nombre de bouleversements. Je serais tenté de dire au sujet des cadres territoriaux qu'il faudra à la fois gérer les finances dans un contexte très difficile et en même temps gérer l'externe du fait du bouleversement.

Bruno Leprat

Yann Richard, qu'est-ce qui domine parmi vos adhérents dans l'aventure qui nous attend, la crainte de l'incertitude ou le sentiment de participer à quelque chose de passionnant ?

Yann Richard

Nous étions opposés à la mutualisation il y a quelques années, car nous voulions conserver nos élus et les compétences de nos communes ainsi que celles qui étaient jadis celles de l'État, notamment en matière d'urbanisme, puisque les services de l'État ne sont plus disponibles pour nous conseiller. Sans parler du contrôle de légalité réduit à néant, au point que nous devons exercer seuls l'accompagnement des élus. Nous nous apercevons en fait que la mutualisation est une pratique positive, ou qu'elle pourrait l'être pour faciliter le travail au quotidien les missions qui nous sont imparties, qu'il s'agisse d'état civil, d'urbanisme, de finances, etc. Dans le Maine-et-Loire, cette mutualisation s'est bien passée effectivement. Alors que cette mutualisation est obligatoire depuis deux ans, certains départements ne l'ont pas mise en œuvre et il n'est pas de lisibilité homogène sur l'ensemble du territoire alors que chacun considère sa propre collectivité. Notre mission quotidienne est de renseigner les élus et cette tâche est de plus en plus complexe. Aussi nous devons nous y atteler avec les moyens du bord. Le transfert de ces compétences à l'intercommunalité ou par la mutualisation nous soulage et soulage également nos élus qui restent néanmoins coresponsables : lorsqu'un permis de construire instruit par l'intercommunalité est soumis au contreseing du maire la question se pose de la responsabilité ultime.

Bruno Leprat

Quels sont les retours d'expérience qui parviennent à votre syndicat sur la façon dont se nouent des liens de travail entre vos collègues ?

Yann Richard

La qualité des liens diffère selon qu'ils se connaissent depuis longtemps – le lien est alors d'excellente qualité – ou que les secrétaires et directeurs généraux de mairie ne se placent pas sur un plan fonctionnel. Ceux qui ne se situent pas sur un plan fonctionnel doivent définir une mobilité pour ne pas disparaître de la collectivité. Autrement, ils se contraignent au travail dans l'attente d'un autre poste ce qui crée une situation difficile. Les élus arrivent avec parfois leurs idées pré-

conçues et peuvent ignorer les règles statutaires de la fonction publique alors que des règles et des procédures sont à respecter.

Stéphane Bussone

Notre syndicat est très investi au sujet de la mutualisation. Nous avons conduit une étude voilà deux ans sur la question avec La Gazette des communes (La mutualisation : bilan et perspective – Gazette des communes n° 2139 du 3 septembre 2012 – Cahier détaché). Cette étude débouche sur un travail accompli par notre collègue Pierrick Loze, présent dans la salle, et qui consiste à mettre en place un observatoire de la mutualisation pour découvrir les actions de chacun dans les territoires et suivre l'évolution de ces chantiers. Le premier enseignement qui peut en être tiré est d'abord qu'il n'y a pas de règles dans la mutualisation, ni de recettes de cuisine. Je me prends à rêver lorsque j'entends le maire de Segré. Nous avons d'abord besoin d'un projet politique clair et de la confiance des élus. Dès lors que ces deux éléments sont acquis, je pense que le reste vient naturellement. Avec un peu de temps et de diplomatie, on parvient très bien à mettre en place un projet de mutualisation.

Pour en revenir à des questions plus pratiques je ne pense pas que la mutualisation amène des économies, en tout cas pas dans un premier temps. Il faut en effet conserver les personnels en place, qui ne seront pas remerciés du jour au lendemain. Ensuite, il est très difficile d'évaluer ce qui serait économisé si la mutualisation n'avait pas été menée. Dans l'ensemble, une meilleure efficacité du service public est recherchée et peut être une meilleure synergie entre les communes et l'intercommunalité. Mais pour l'instant il n'a pas été réalisé d'économies.

J'ai vécu la mutualisation selon 2 pratiques. Une de ces mutualisations était très intégrée en Dordogne dans une ville centre de plus de 10 000 habitants, la plus importante commune périphérique comptant pour sa part seulement 800 habitants. Le maire avait un projet politique et le projet était mutualisé presque entièrement avec la communauté de communes. Les maires des petites communes, à l'origine très réticents, ont finalement compris qu'ils avaient accès à une expertise et des services auxquels ils n'auraient jamais accédé s'ils étaient restés isolés.

À ce jour par contre, au Pays Basque, nous connaissons l'effet inverse grâce à une mutualisation qui n'avance pas très vite par absence de projets politiques. Les élus nous ont demandé de nous réunir entre DG et de formuler des propositions. Nous sommes certes capables de produire des informations, mais en même temps cela est un peu délicat de ne pas savoir dans quelle direction se diriger. Nous nous situons ensuite dans un secteur qui comprend des problématiques complètement différentes et une communauté d'agglomération de 68 000 habitants. Les 12 communes n'ont pas nécessairement des points communs puisque les deux villes-centre n'appartiennent pas à la même majorité politique. Les villes qui présentent des dimensions très différentes et comptent

de 1000 à 10000 habitants sont difficiles à agglomérer et lorsque les élus ne parviennent pas à s'entendre. Ce sont les techniciens qui jouent le rôle de la médiation. Cela n'est pas évident, car nous travaillons de la matière politique pure et il n'est pas simple d'arriver à un schéma de mutualisation. Nous nous sommes concentrés sur des questions très pratiques et très techniques. Au-delà, nous laissons aux élus le champ politique pour autant qu'ils arrivent à définir le plus petit dénominateur commun.

Le tout s'inscrit dans un contexte où l'ensemble du Pays Basque réfléchit à la création d'une entité unique qui regrouperait soit sous la forme fédérative, soit sous la forme totalement intégrée l'ensemble des communautés de communes et d'agglomérations.

Bruno Leprat

Est-ce que ces coopérations intègrent des communes transfrontalières ?

Stéphane Bussone

Aujourd'hui politiquement la situation n'est pas mûre pour assurer cette coopération. En outre, les Pyrénées sont une frontière encore difficilement franchissable. Il existe 158 communes au Pays Basque et parmi les 10 intercommunalités, 7 ne franchissent pas le seuil de 20000 habitants. La question de l'opportunité de fusionner les 10 intercommunalités pour un ensemble qui représenterait près de 300000 habitants se pose clairement. Cet ensemble représenterait le nombre de communes de la métropole parisienne, la surface d'Aix-Marseille en superficie, et les difficultés de la métropole de Nice d'un point de vue géographique. Nos élus semblent assez motivés à la perspective de prendre cette direction.

Bruno Leprat

Est-ce qu'il s'agit, Vanik Berberian, d'une grande aventure ou d'une... aventure ?

Vanik Berberian

Pour rebondir en un mot sur la projection futuriste de nos amis de l'INET, je dirais que nous n'en sommes pas très loin sur certains points. Cette situation ne surviendra pas en 2050, mais beaucoup plus tôt.

D'ailleurs, je relève une petite erreur dans votre présentation. Vous nous avez dit avoir lu l'annonce dans la Gazette des communes. Or, la Gazette des communes n'existera plus en 2050 : elle s'appellera la « Gazette des macropolis ». Je vous livre cette information en avant-première bien volontiers !

Il convient avant toute chose de bien se mettre d'accord au sujet des définitions et le sens des mots. Par exemple, l'évocation de la mutualisation suscite mon adhésion, car la culture mutualiste, de mise en commun et de partage, est positive. Mais lorsque j'entends « mutualisation », d'autres pensent « concentration ». Évidemment, aujourd'hui, à l'heure de l'économie et de la politique, personne ne fera référence au concept politiquement incorrect de « concentration » et pré-

féra le concept politiquement correct de « mutualisation ». Tout cela vise à montrer que la diversité des territoires reste tangible et qu'un traitement uniforme est une hérésie. Dans telle ou telle région, comme cela a été montré, une forme d'intégration est presque aboutie, mais tel n'est pas partout le cas. Il ne faut pas perdre de vue la diversité des territoires et je pense que nous n'atteindrons aucun objectif sans effort de simplification. Nous sommes allés trop loin et nous devons prendre le temps de simplifier.

Ensuite, nous devons expérimenter. Cette souplesse dans notre organisation permettrait d'expérimenter les dispositifs et l'impossibilité pour l'élu de revenir sur ses actions se trouve ainsi dépassée ; impossibilité qui bloque le transfert de compétences. Cette souplesse qui permettrait un retour au statut antérieur au bout de seulement 5 ans favoriserait l'intégration.

La question des départements m'est chère également et, en introduction de mon propos, je souhaiterais juste dire que je n'ai aucun intérêt à l'échelon départemental. Ceci étant posé, je pense que, pour un maire rural, l'échelon départemental est essentiel. Il s'agit là d'une question d'aménagement du territoire. Le problème est que, dans le débat qui porte sur les collectivités territoriales, il a été simplement oublié qu'une structure n'existe pas pour elle-même, mais pour le service qu'elle rend. La question de l'aménagement du territoire aurait dû être abordée avant la question de l'organisation de ces collectivités. Or, ce discours a été esquivé et c'est ce qui me laisse à penser que nous nous orientons vers une forme de « macropolisation » qui devient une sorte de règle. La suppression de l'échelon de proximité et la concentration sont dictées par l'argument de la mutualisation. Dans notre communauté de communes, nous avons réussi à mutualiser une nacelle, mais toutes les communes vivent en même temps la fête de Noël pendant laquelle la nacelle est utilisée. Il en va de même de l'herbe qui pousse en même temps... pourtant le matériel de fauchage et d'éparage est mutualisé. La mutualisation n'est pas toujours possible et il ne faut pas faire rêver les responsables.

Enfin au chapitre des économies, j'aimerais mener une réflexion pragmatique sur les recettes. L'optimisation fiscale des grandes entreprises, notamment au Luxembourg, est un sujet intéressant, car ces entreprises sont potentiellement génératrices de recettes. La question du coût des normes mérite aussi d'être examinée. Là aussi, la volonté d'homogénéiser produit des dérives. Enfin, la « macropolisation » coûte cher et cela ne gêne personne alors qu'il faudra bien finir par poser la question de l'équilibre du territoire, des activités, des hommes et des pouvoirs.

Bruno Leprat

Gilles Grimaud que pensez-vous de cette idée d'expérimentation ?

Gilles Grimaud

Encore une fois, ce qui se fait à un endroit n'est pas forcément transférable ailleurs. Notre mutualisation a été précé-

dée comme dans tous les territoires par un projet de territoire. Ce projet de territoire est un projet de développement économique qui comprend aussi la prise en compte de l'enfance et de la jeunesse comme l'équipement de notre territoire. Enfin doit jouer la grande solidarité à travers deux éléments. À l'heureuse époque de la TPU qui permettait d'entretenir une fiscalité très dynamique, nous redistribuions 10% de la fiscalité de l'intercommunalité aux communes. Nous avons aussi mis en place une autre solidarité en direction des 11 plus petites communes alors que nous nous sommes aperçus que le développement économique et le foncier économique se faisaient au profit des quatre communes les plus importantes et nous gelions 80% de ce foncier avec évidemment l'accord des communes au profit de fonds de concours disponibles pour des axes d'intervention.

Ce projet de territoire s'appuie sur une charte de territoire qui prescrit le maintien de l'ensemble du service au public sur l'ensemble du territoire. Nous nous engageons à maintenir l'accès au public dans toutes les communes, y compris les plus petites. Toute une organisation informatique a été instituée qui permet aujourd'hui à la secrétaire d'une commune de 500 habitants de donner en direct les informations que demandent les utilisateurs. Toutes ces informations sont aujourd'hui centralisées à la communauté de communes. Cette centralisation ne joue pas au détriment de la relation de proximité à l'habitant.

Par ailleurs, la mutualisation ne leur permet pas de réaliser des économies tout au moins pendant les 5 ou 6 premières années, surtout en milieu rural. En revanche une fois que la mutualisation a été mise en place, elle joue le rôle d'un outil qui doit vivre. Là, en revanche, il est possible de faire des lissages. La mutualisation vise à optimiser le temps de travail et à réaliser des gains de temps avant de redéployer les postes et dans le temps ainsi gagné, les individus sont envoyés dans des formations qui permettent d'ouvrir des services qui n'existaient pas précédemment, et ce à effectif constant. Mais dans une commune de 500 habitants, le temps de travail de la secrétaire de mairie est compté et vous gagnez 1 ou 2 heures par semaine. Le réemploi de ce temps était à court terme difficile, mais à terme il le sera grâce à une adaptation de notre organisation.

Enfin, j'adhère tout à fait à l'expérimentation. Je disais vouloir souhaiter réfléchir à la réforme territoriale et à la définition d'une nouvelle intercommunalité avec nos communes nouvelles. Mais le statut de la commune nouvelle nous est particulièrement inadapté et je souhaiterais ardemment qu'on nous laisse mener des expérimentations.

Vincent Capo-Cannelas

Je me disais en écoutant les intervenants que seul le débat sur la péréquation manquait encore. Je pense que le débat s'engage aujourd'hui sur la réforme territoriale, la mutualisation et les sujets afférents, peut être au pire moment, car nous sommes sous contrainte financière et les choix sont d'autant restreints. Je pense que nous aurions dû, à partir

d'un cadre d'ensemble, définir dans quelle direction nous souhaitons tendre.

Au sujet du choix de mon collègue portant par exemple sur les départements ruraux je dois préciser qu'il n'a jamais été question pour moi de supprimer ces départements. En zone rurale par exemple il est nécessaire de représenter les territoires et je pense que les départements jouent alors tout leur rôle. Pour les cadres comme pour les élus, la confusion ambiante liée à l'alternance des doctrines est tout de même très gênante. La question des compétences départementales sera posée après l'élection et nous pouvons espérer avec un peu de chances que l'Assemblée nationale évoque cette question des compétences en première lecture.

Je sais de par mes collègues, qui sont plutôt impliqués dans le monde rural, que de nombreux élus impliqués dans les petites villes, notamment d'anciens fonctionnaires, renoncent à y gérer la complexité et démissionnent. Ce flou institutionnel est très compliqué. Il survient alors que la contrainte financière se fait sentir. Mais il peut être aussi une chance en incitant à l'adaptation. Le problème de la course à la taille est un autre problème évoqué par mon collègue, président de l'association des maires ruraux. Il me sera difficile d'expliquer à mes habitants que tout problème qui survient dans leur commune doit être traité à un échelon politique qui aujourd'hui compte 300 000 habitants et demain en comptera 500 000. Le phénomène de migration du pouvoir est à la fois centrifuge et centripète, certaines communes souhaitent gérer d'avantages de compétences à leur échelon alors que d'autres souhaitent porter la marque de l'intercommunalité.

Par ailleurs, nous avons proposé de réduire la baisse des dotations qui prennent en compte le travail du Conseil d'évaluation des normes que vous évoquiez tout à l'heure. Nous avons en effet souligné que le transfert de charges dû aux normes se montait environ à 1,2 milliard et nous avons proposé que ce transfert soit défalqué de la baisse de dotations. L'Assemblée ne l'a certes pas retenu, mais la question subsiste.

Je vous rejoins au sujet des solutions, car je pense que des solutions diverses peuvent être construites. La métropole de Lyon offre l'exemple d'une intercommunalité réussie. En tout état de cause, et nous en sommes à peu près certains, l'évolution nécessaire est une prescription qui s'impose.

Vanik Berberian

Pour conclure, je pense que les structures sont souvent mentionnées en oubliant que ces structures forment une abstraction et une organisation intellectuelle qui repose certes sur des bases juridiques, mais qui est avant tout animée par des hommes qui font vivre la structure. Formulé autrement, le meilleur outil possible devient inutile si les hommes qui le servent sont incapables d'être suffisamment intelligents. Deuxièmement, il faut considérer que le meilleur objectif possible et imaginable ne sera jamais atteint si le climat psychologique du moment présent et la démarche ne s'y prêtent pas. Je pense sincèrement que l'échec est proche parce que

le contexte n'est pas favorable. Je déclarerais enfin que nos destins d'élus et de professionnels sont liés.

En un temps où nos concitoyens remettent très fortement en cause et la fonction des élus et l'administration de manière générale, nous ne pouvons être que sincèrement inquiets. Je crois qu'il faut que nous soyons extrêmement prudents à ce que nos institutions perdurent et demeurent un point de repère, quelles que soient nos responsabilités.

Bruno Leprat

Nous allons maintenant donner la parole au public.

Jean-Louis de Mourgues

S'il n'y a qu'un seul message à faire passer, mais ce serait que nos parlementaires cessent de légiférer pour changer en permanence les situations, car nous ne savons plus dans quelle direction aller. Nous en arrivons à des situations où la relation de proximité se relâche et les administrés sont perdus dans des dispositifs qui leur sont incompréhensibles. Ceci relève donc du déni démocratique, car les responsables ne sont plus clairement identifiés et le suffrage des électeurs se porte vers les partis extrêmes ou bien ne s'exprime pas. Ceci me laisse mal inaugurer de l'avenir dans la mesure où les parlementaires continuent de légiférer et remettent en cause des dispositifs qui viennent d'être créés.

Stéphane Bussone

Je ne suis pas persuadé que nos compatriotes sont fortement intéressés par le débat portant sur l'organisation du territoire. Ils situent mal les compétences respectives de chaque échelon et situer ne serait-ce déjà qu'un seul interlocuteur les satisfait très largement. Au-delà, la notion de proximité est dangereuse, car elle est mal définie et comprise. Un sondage récent montre que la notion est entendue différemment par les élus d'une part et par les administrés d'autre part qui plébiscitent la famille comme le premier représentant de la proximité. Vient ensuite le petit commerçant qui est le premier représentant de la proximité et non pas le maire élu même s'il reste perçu comme un acteur de la proximité. Pour autant, il ne faut pas d'emblée balayer la notion de proximité, car l'intercommunalité n'est plus perçue comme la rivale de la commune. Aujourd'hui, c'est le département qui se trouve sur la sellette. Une évolution vers de plus grandes structures intercommunales permettra de conserver la politique de proximité à l'échelle communale alors que l'échelon intercommunal serait investi de la fonction stratégique. La Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 prévoit maintenant la réattribution d'un certain nombre de compétences qui ne pourraient plus être exercées à l'échelon supérieur. Ceci signifie évidemment pour reprendre l'exemple du Pays Basque qu'une communauté d'agglomération qui compte 300 000 habitants ne pourra pas gérer des centres de loisirs, par exemple, dont la gestion sera forcément dévolue aux communes. Les rôles de chacun seront clarifiés au bénéfice de la compréhension de tous.

Séverine de Suza

La mutualisation fonctionne lorsqu'elle est tirée par cette ligne de force qu'est la volonté politique. L'AMF est très attachée à cette liberté. Dans le cadre de la réforme territoriale notamment, l'AMF s'oppose violemment au seuil des 20 000 habitants uniformisant le territoire. Je voudrais insister sur cette volonté forte des élus. Cette mutualisation sortira renforcée et elle sera très mouvante alors que, plus que jamais, se fera sentir le besoin d'élus déterminés à mettre en œuvre un projet de territoire. C'est ce projet qui importe et sa modalité de portage par les porteurs de projet dans un pilotage qui est forcément dédoublé entre le pilotage et les heures de négociation de l'élu d'une part et de l'autre le pilotage et le management que peut mener le directeur général des services. Je pense que ce couple sortira renforcé de cette période de turbulences, car comme M. le Sénateur le soulignait pour réagir en réponse aux attentes de la population qui ne souhaite pas le redimensionnement des services publics, il faut que le couple soit solide et que les compétences et la volonté de chacun soient fortes.

Stéphane Bussone

Effectivement, sans la volonté politique des élus, il n'est pas de mutualisation. Ceci dit, la volonté politique ne suffit pas et elle doit s'exprimer dans le détail. La mutualisation autoritaire, voire autocratique dans certaines collectivités, n'est pas celle qui est pratiquée dans d'autres collectivités qui ont procédé par la négociation. Pourtant la volonté politique est forte partout, mais la relation entre élus et fonctionnaires est totalement différente. Or une mutualisation ne peut réussir que dans l'hypothèse d'un respect mutuel et d'une volonté de travailler dans l'efficacité pour le service public et non pour faire de la politique spectacle ou de la communication en direction des mutualistes pour dire que l'on fera des économies alors que c'est faux. Tous les exemples montrent même que la mutualisation dans les premières années coûte plus cher. Il faut tendre vers l'efficacité d'un meilleur service public et non sacrifier à l'économie, alors que l'on cède actuellement à la pression de Bercy et de la Cour des comptes au nom de la mutualisation ce qui cause beaucoup de préjudices aux personnels. Sauf à y prêter attention la situation sera extrêmement tendue dans les collectivités, notamment dans les grandes agglomérations, les agents étant déjà très perturbés.

Gilles Grimaud

Mon mot de conclusion sera très court et j'ai bien apprécié l'entrée en matière des étudiants, car elle reprend ma démarche auprès des maires qui est de dire que la commune de 2050 ne sera pas celle de 1950. Je pense que le profil du DGS que vous avez décrit est applicable immédiatement et je pense que beaucoup de maires essaient de tendre vers cette situation.

Sans commenter la position de l'élu 2050, je partage ce que disait M. le Sénateur sur une évolution financière dont je pense qu'elle nous mènera au séisme. Même si cela dégrade

nos réflexions, nous nous devons de continuer à travailler dans ce contexte.

La mutualisation ne permet pas de réaliser des économies à très court terme, mais je pense en revanche qu'elle en permettra dans les 10 ans qui viennent. Je pense aussi qu'un dispositif n'est pas transférable d'un territoire à l'autre. Aussi je regrette que la loi de gouvernance des communautés de communes soit la même que pour les communautés d'agglomération

et qu'aucune adaptation en fonction des territoires et de l'échelle de la collectivité ne suffise.

Enfin, pour conclure, je souhaiterais des rapports entre un maire et un DGS qui soient empreints d'une certaine complicité et qui nous permettent d'aborder tous les sujets et toutes les problématiques dans un esprit de confiance assuré d'une parfaite loyauté et sans retenue. Ceci implique de pouvoir tout se dire en privé, mais de faire bloc en public.

Discours de clôture

Christian Ottavioli,
Président du directoire de SMACL Assurances

Mesdames, Messieurs,
La tâche me revient de clore cette 13^e journée d'étude fructueuse et riche d'enseignements.

Je souhaiterais tout d'abord remercier l'ensemble de nos intervenants, qui nous ont fait l'honneur de nous accorder un peu de leur temps, si précieux en cette fin d'année, afin d'alimenter les échanges par la richesse de leurs expériences et de leurs connaissances. Je voudrais remercier également les participants à cette journée d'études qui témoignent de leur intérêt porté aux travaux de l'Observatoire Smacl.

Enfin, j'aimerais remercier nos partenaires avec une mention toute particulière pour l'AMF, qui nous a accueillis aujourd'hui, le CNFPT, Mairie 2000, l'AMRF, le SNDGCT, le SNSM et l'ANJT qui ont participé activement à l'élaboration de cette journée. Pour revenir aux thématiques abordées aujourd'hui, il a été question de mutualisation des moyens et de réforme territoriale, notamment de son impact sur la relation élu/cadre territorial. Si le contenu exact de cette réforme est encore flou,

la SMACL, en tant qu'assureur mutualiste, spécialiste des collectivités territoriales qui plus est, sera attentive à cette nouvelle redéfinition du paysage territorial. Notre objectif sera alors d'accompagner au mieux les collectivités et leurs dirigeants. Sans jouer les arbitres, mais conscients de notre rôle, nous privilégierons la voie du dialogue et de la médiation afin de préserver la qualité des relations.

L'accompagnement des collectivités et de leurs dirigeants. C'est et cela restera également la mission principale de l'Observatoire SMACL, véritable outil au service de nos sociétaires depuis sa création en 1998. Fidèle à sa devise « un décideur territorial averti en vaut deux », il continuera à vous informer, à vous alerter et à vous sensibiliser sur les risques juridiques qui peuvent exister dans un environnement devenu plus instable, avec une visibilité moindre. L'équipe de l'Observatoire s'est d'ailleurs renforcée de deux juristes supplémentaires, signe qu'en ces temps difficiles, tout est mis en œuvre pour satisfaire nos sociétaires. Je vous invite d'ailleurs à consulter le rapport annuel 2014 de l'Observatoire SMACL, fraîchement publié!

Je vous remercie de votre attention et de votre participation.

Ce cahier ne peut être vendu séparément. **Principal actionnaire:** Groupe Moniteur Holding • **Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333 900 euros •
RCS: Paris 403 080 823 • **Siège social:** 17 rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02 • **Numéro de commission paritaire:** 1008 T 83807 ISSN: 0769-3508 •
Président/Directeur de la publication: Christophe Czajka • **Impression:** Roto Champagne, rue des Frères Garnier, 52000 Chaumont • **Dépôt légal:** février 2015