

Conférence du 23 novembre 2016

« Ce qui fonde et caractérise la relation élus(es)
/ dirigeants(es) territoriaux »

Denys LAMARZELLE

Docteur en Sciences de Gestion

Chargé de cours en universités

Formateur CNFPT et AMF

La « gouvernance » selon l'Europe

« Manière dont les pouvoirs publics exercent leur autorité et offrent des services aux citoyens »

Trois axes de réformes

- Réformes financières :
 - freins aux transferts de ressources vers les collectivités,
 - non remplacements systématiques des fonctionnaires,
 - diminution des salaires des fonctionnaires, ...

Trois axes de réformes

- Réformes territoriales :
 - fusions municipales,
 - réflexion sur les collectivités de deuxième niveau,
 - ...

Trois axes de réformes

- Réformes visant l'efficacité des services:
 - faire plus avec moins.
 - fixer des objectifs clairs,
 - réaliser les évaluations des politiques publiques.

LE MANAGEMENT PUBLIC EN EUROPE

POLITIQUE

JUGER LE PASSE
CHOISIR L'AVENIR

ADMINISTRATION

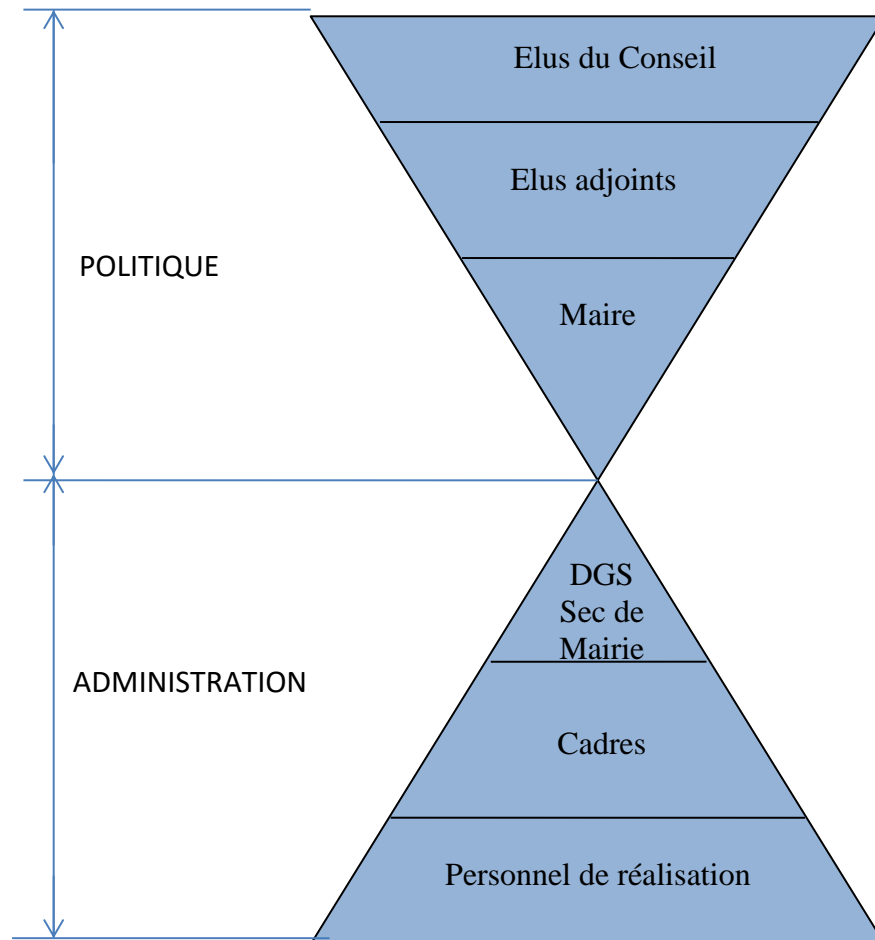
MAINTENIR L'ACTIVITE
QUOTIDIENNE DE L'INSTITUTION

La modernisation du service public

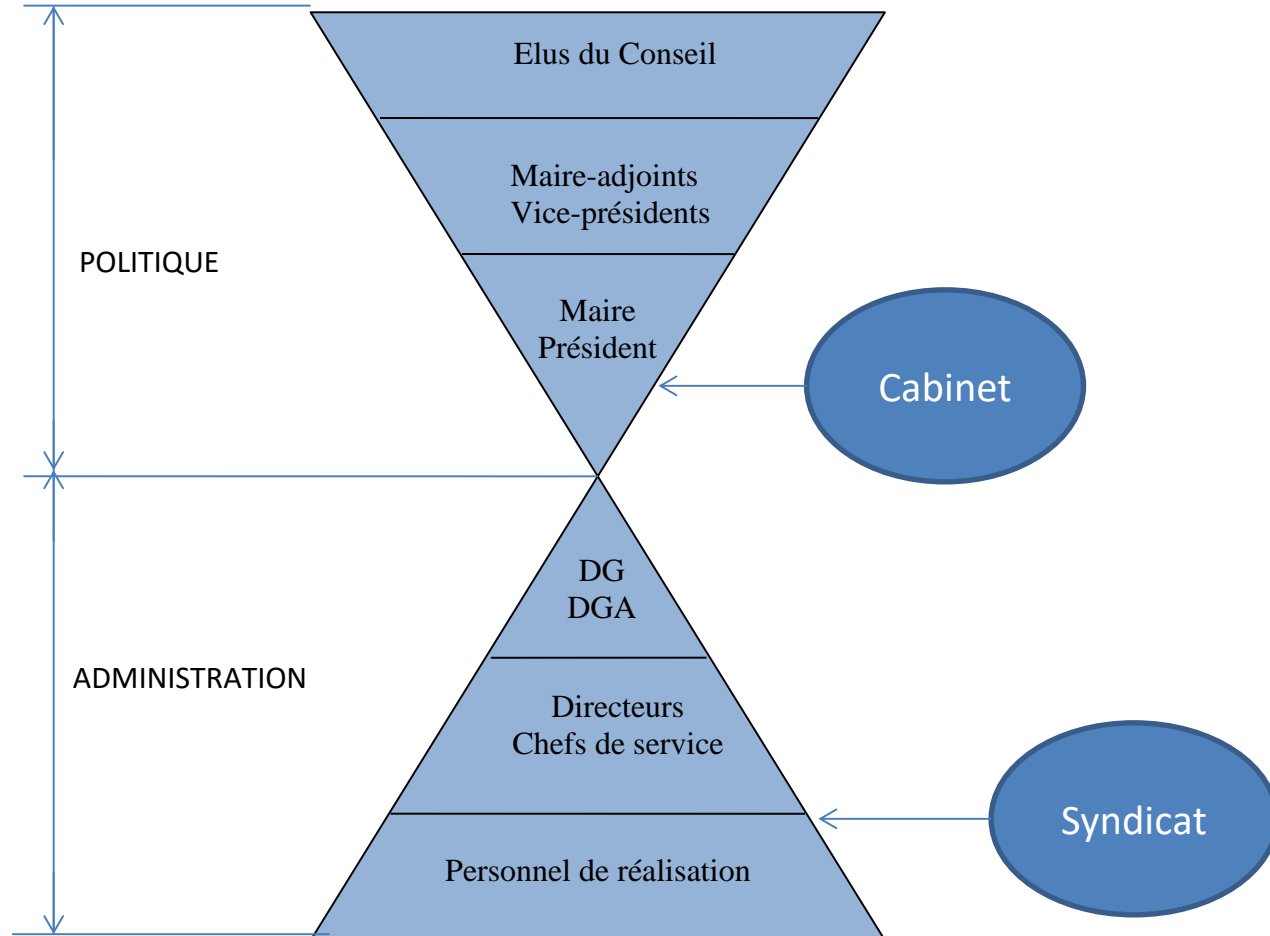
- 23/2/ 1989: circulaire du Premier Ministre
- 25/1/ 1990: Définition des centres de responsabilités
- 13/7/ 1990: Installation du Conseil Scientifique de l'Evaluation
- 5/11/1992: Forum « Innovations du service public » à Paris
- 13/9/1995: Création du Commissariat à la réforme de l'Etat
- 3/6/1998: Programme de modernisation des Ministères
- 1/7/1999: Mise en place de la société française d'évaluation
- 1/8/2001: Loi organique relative aux lois de finances: LOLF
- 1/1/2005: Généralisation de la Charte « Marianne »
- Mars 2006: Indemnité de performance directeur ad. Centrale
- 2007 RGPP: Révision Générale de Politiques Publiques
- 2008: Rapport Silicani « Livre blanc sur la fonction publique »
- 2012 MAP : Modernisation de l'Action Publique

LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

ORGANISATION D'UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE



ORGANISATION D'UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE



LE SYSTÈME DECISIONNEL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

ANALYSE STRATEGIQUE

Acteurs

- Objectifs (officiels, latents)
- Ressources
- Contraintes
- Stratégies : calculs rationnels, régulations

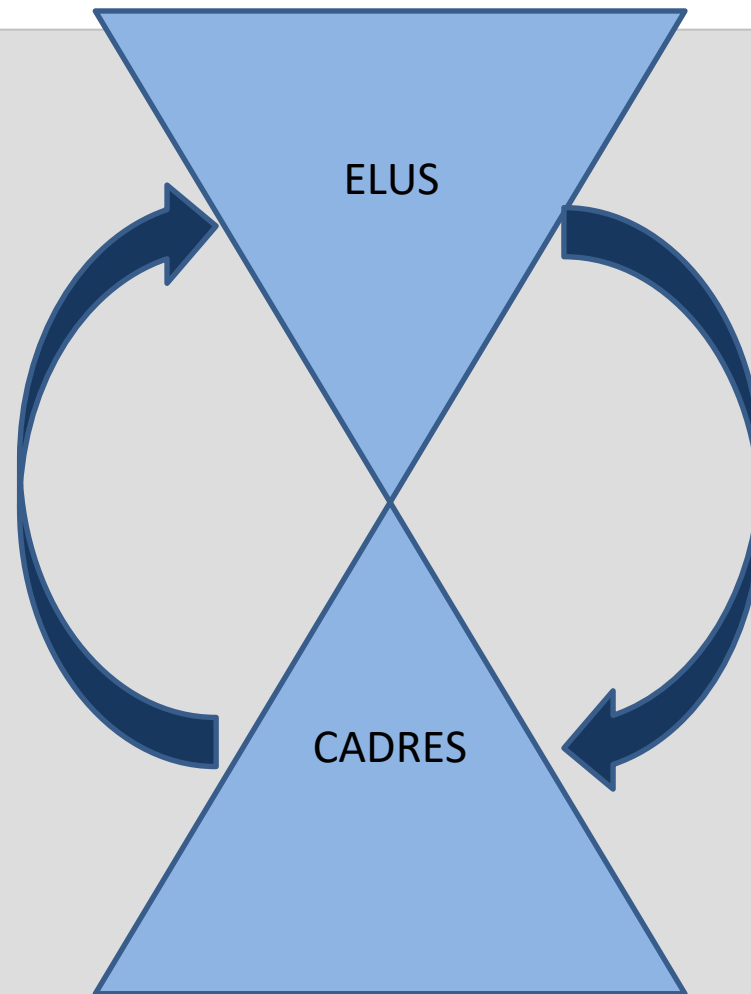
= Position de l'acteur

Capacité à négocier, à piloter, à maîtriser les incertitudes

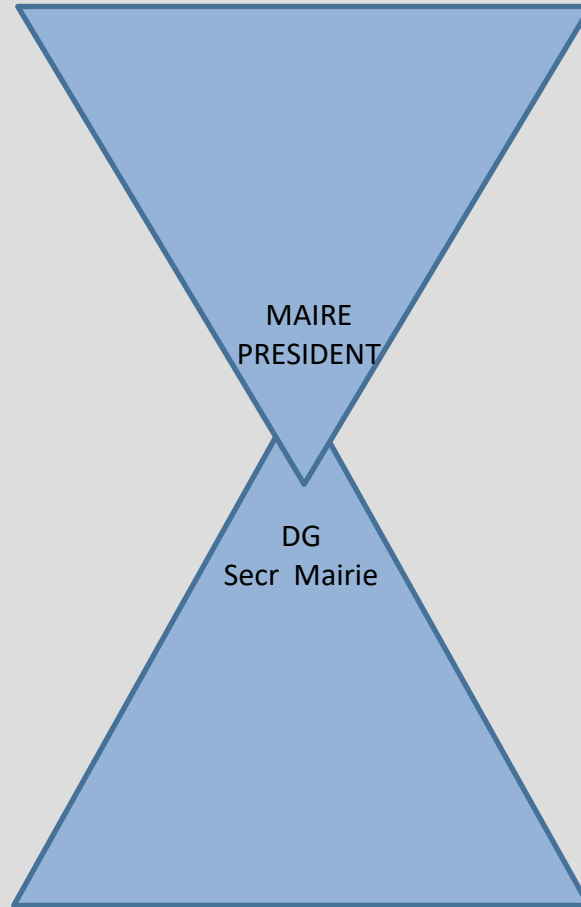
LES REALITES INTERNES

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 FONCTIONNEMENT PAR BINOMES



L'AIGLE A DEUX TETES



Pour l'agent public , le risque de devenir « technocrate »

Entre:

- l'expertise
- le conseil stratégique
- la citadelle « techno »

**POUR L'ÉLU ADJOINT LA TENTATION DE PRENDRE
LA PLACE DU « CHEF DE SERVICE »**

L'élu adjoint « chef de service » déborde de son rôle en voulant diriger et donner des ordres aux équipes, tâche qui relève de la responsabilité des fonctionnaires.

Dans ces situations de chevauchement des rôles, on voit parfois durant des mois, voire des années, des couples élus / fonctionnaires forcés de cohabiter dans des ambiances délétères.

UN POLE DECISIONNEL SUR-DIMENSIONNE

ELU-ADJOINTS

CONSEILLERS DELEGUES

DG –Secr de Mairie

MAIRE / PRESIDENT

ENCADREMENT

PERSONNEL DE REALISATION

UN POLE DECISIONNEL SUR-DIMENSIONNE

ELU-ADJOINTS

CONSEILLERS DELEGUES

DGA DG MAIRE / PRESIDENT DIRCAB CHEFCAB

ENCADREMENT

PERSONNEL DE REALISATION

.Deux grands types de délégation

La délégation verticale:

Elu adjoint ayant délégation sur un secteur correspondant à l'activité d'un service: sports, culture, travaux, social, etc.

La délégation transversale:

Elu adjoint ayant délégation sur un domaine transversal: jeunesse, personnes âgées, environnement, territoires (quartiers, cantons, communes d'interco...)

.Délégation verticale

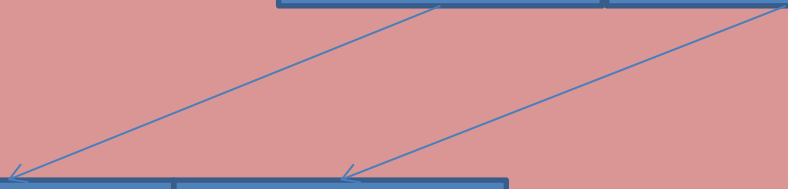
DG
Sec de Mairie

CHEF DE
L'EXECUTIF

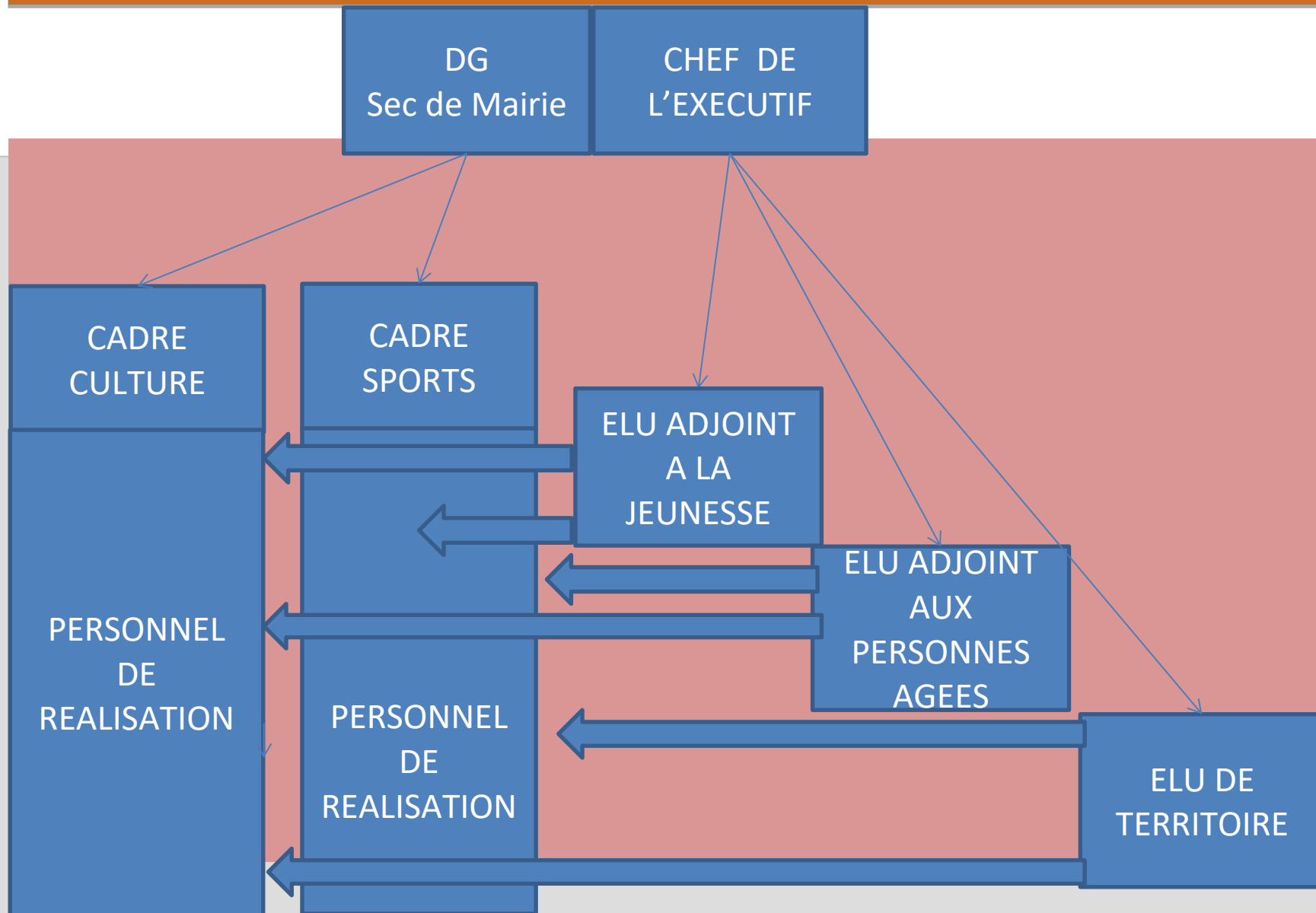
CADRE
CULTURE

ELU ADJOINT
A LA CULTURE

PERSONNEL
DE
REALISATION



.Délégation transversale



UNE RELATION DELICATE AUX ELUS MINORITAIRES

Une amplitude relationnelle qui se situe entre la collaboration loyale...et la défiance réciproque

Difficile parfois de maintenir la confiance de son Maire/Président... tout en respectant les droits de la minorité

Mais les minoritaires d'un mandat peuvent devenir les majoritaires d'un autre...

LE TEMPS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

LE TEMPS DES CITOYENS

Le temps du citoyen, c'est le plus souvent le temps présent et l'avenir proche.

LE TEMPS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

LE TEMPS DES ELUS

Le temps de l'élu est le plus souvent calqué sur la durée du mandat, puis échelonné en durée de mandats ultérieurs.

LE TEMPS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

LE TEMPS DES AGENTS PUBLICS

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.

LA ZONE GRISE DU MANAGEMENT STRATEGIQUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

POLITIQUE

ADMINISTRATION

GESTION STRATEGIQUE

JUGER LE PASSE

CHOISIR L'AVENIR

MANAGEMENT OPERATIONNEL

MAINTENIR L'ACTIVITE

QUOTIDIENNE DE L'INSTITUTION

MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

	ELUS	ZONE GRISE	CADRES
IDENTIFICATION DES PROBLEMES	X	X	X
ETUDES DES SOLUTIONS	X	X	X
DECISION	X	X	X
MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS	X	X	X
EVALUATION	X	X	X

RESSOURCES HUMAINES

	ELUS	ZONE GRISE	CADRES
RECRUTEMENTS DE NON CADRES	X	X	X
RECRUTEMENTS DE CADRES	X	X	X
EVALUATION DU PERSONNEL	X	X	X
FORMATION MANAGEMENT...			X
DEMARCHE QUALITE	X	X	X

FINANCES

	ELUS	ZONE GRISE	CADRES
GESTION FINANCIERE	X	X	X
CONTRÔLE DE GESTION	X	X	X

Les attentes des élus vis-à-vis des cadres

Recommander les possibilités techniques en matière d'action publique

S'assurer que les actions décidées se réalisent correctement

Optimiser les moyens pour rendre le meilleur service au moindre coût

En charge de l'administration territoriale

Sous leurs ordres, consciencieux et honnêtes

Tenir informé le conseil de la situation actuelle et des prévisions futures

...

Les attentes des cadres vis-à-vis des élus

Donner les moyens de réaliser les objectifs

Préciser la nature des résultats souhaités

Créer un climat de confiance

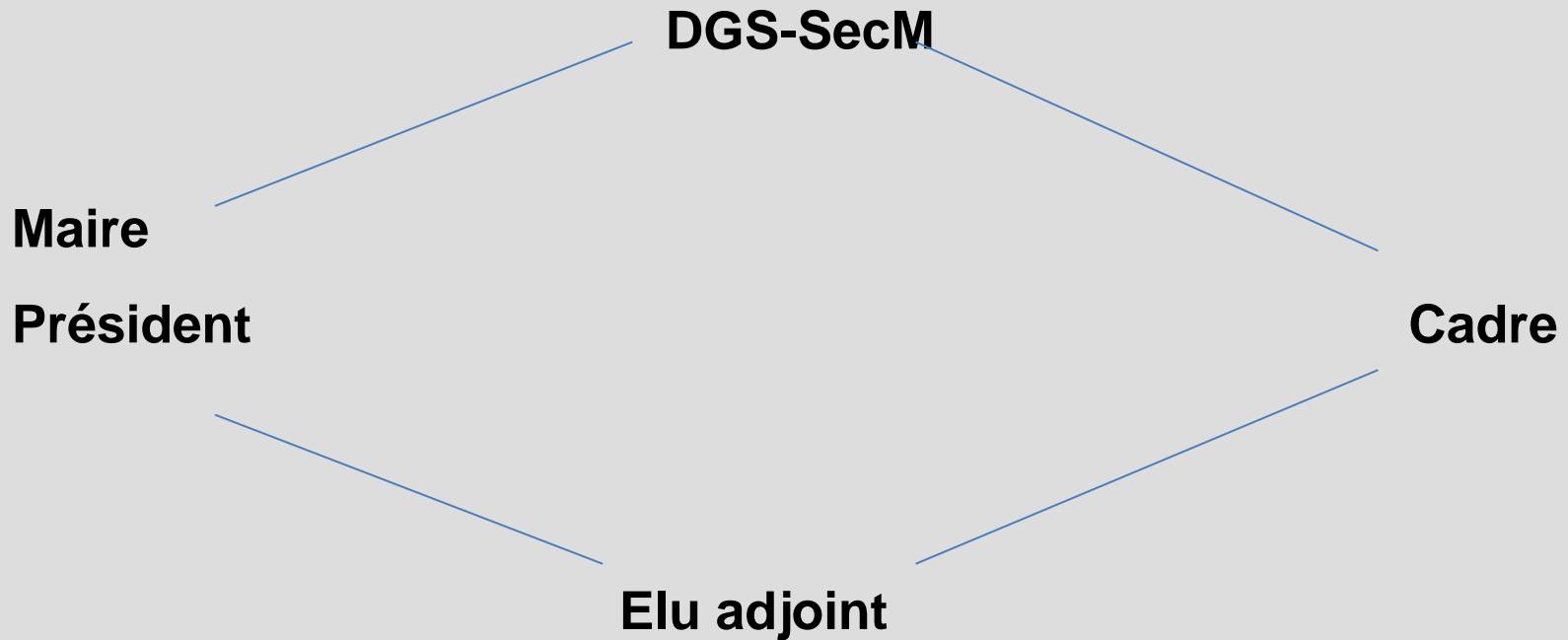
Critiquer sereinement le travail des agents pour viser l'efficacité

En situation de crise que le partenariat élu-fonctionnaire soit une réalité

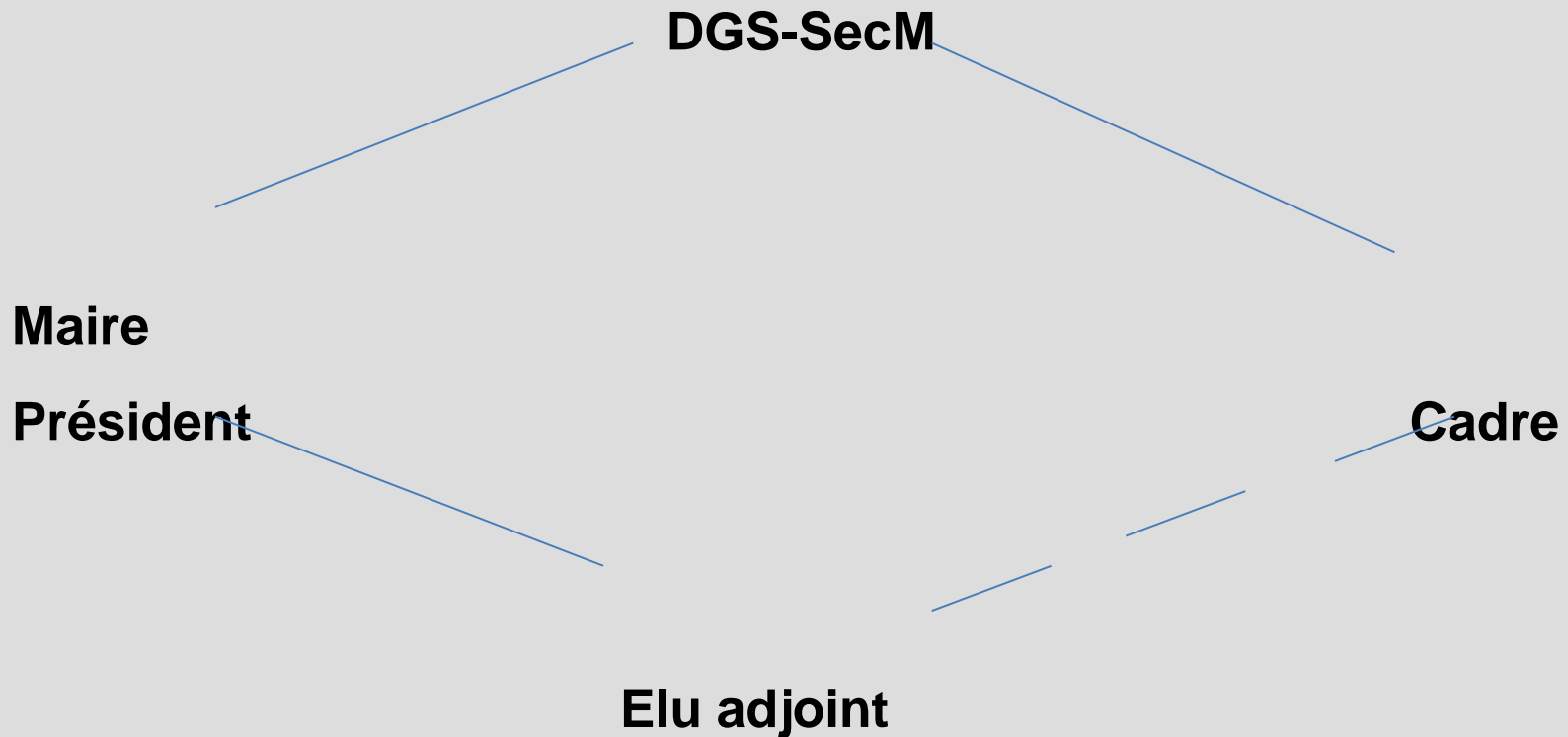
...

Des flux de relation hétérogènes

Le modèle idéal



Le modèle hiérarchique



Le directeur général prépondérant

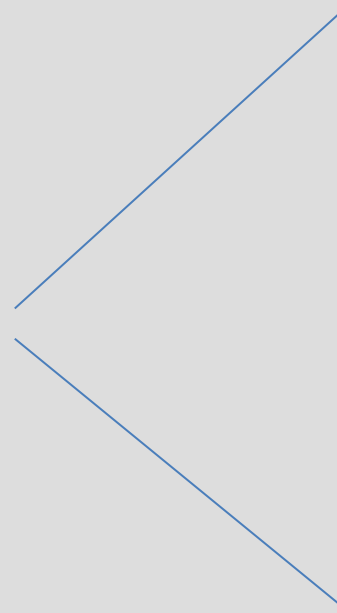
Maire

Président

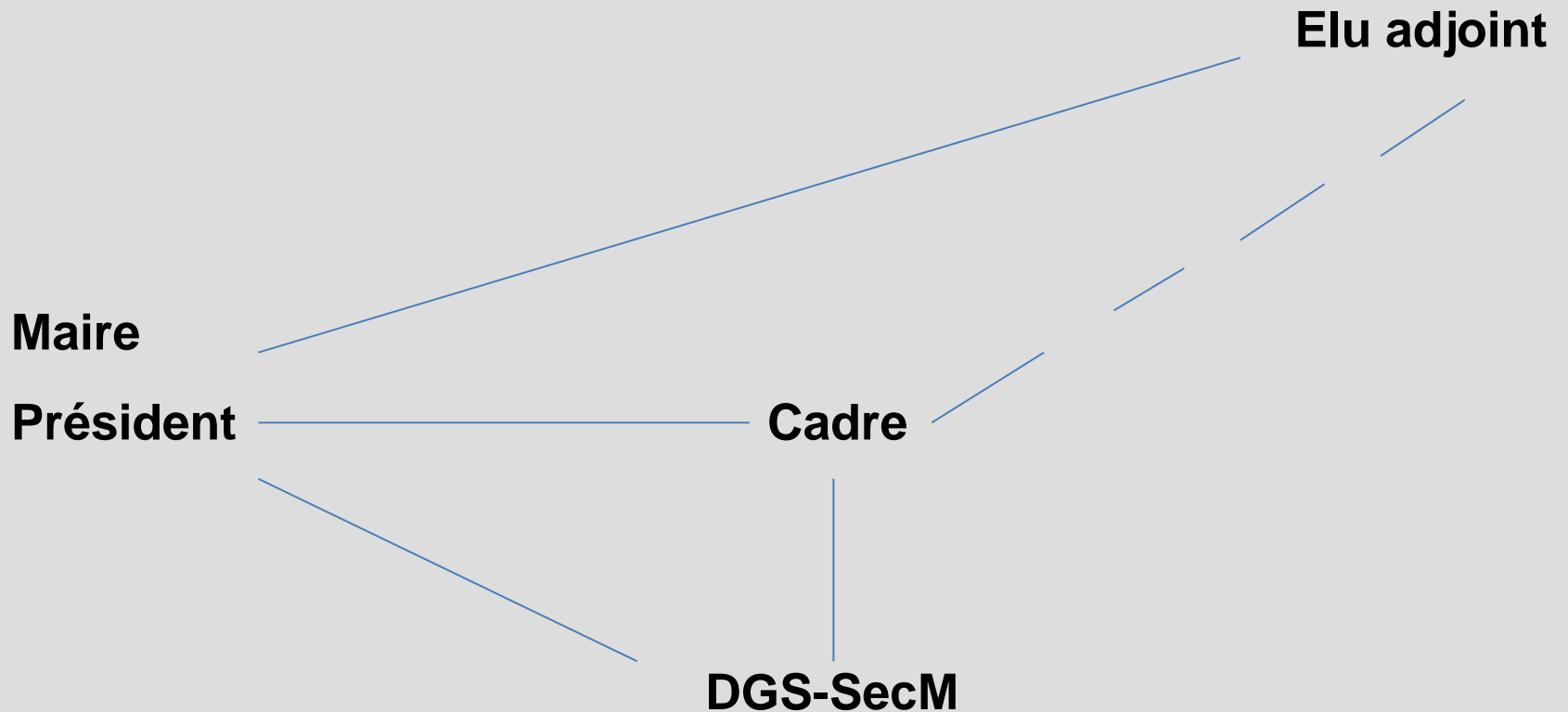
DGS-SecM

Elu adjoint

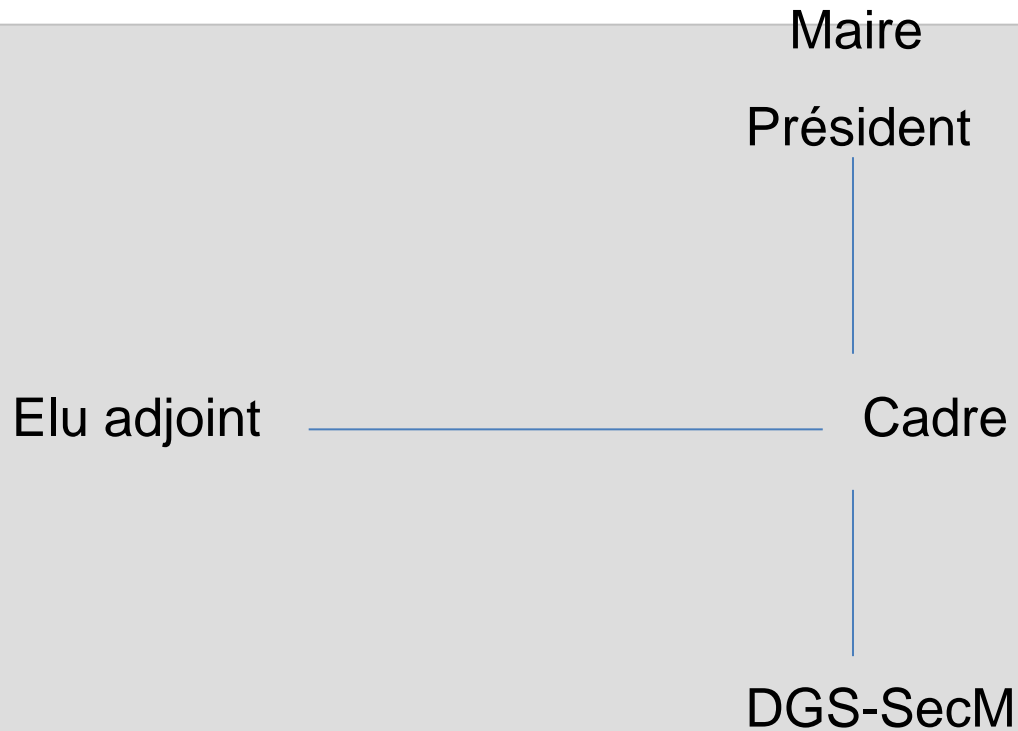
Cadre



L'élu adjoint marginalisé



La gestion collégiale



LES FILIERES PARALLELES

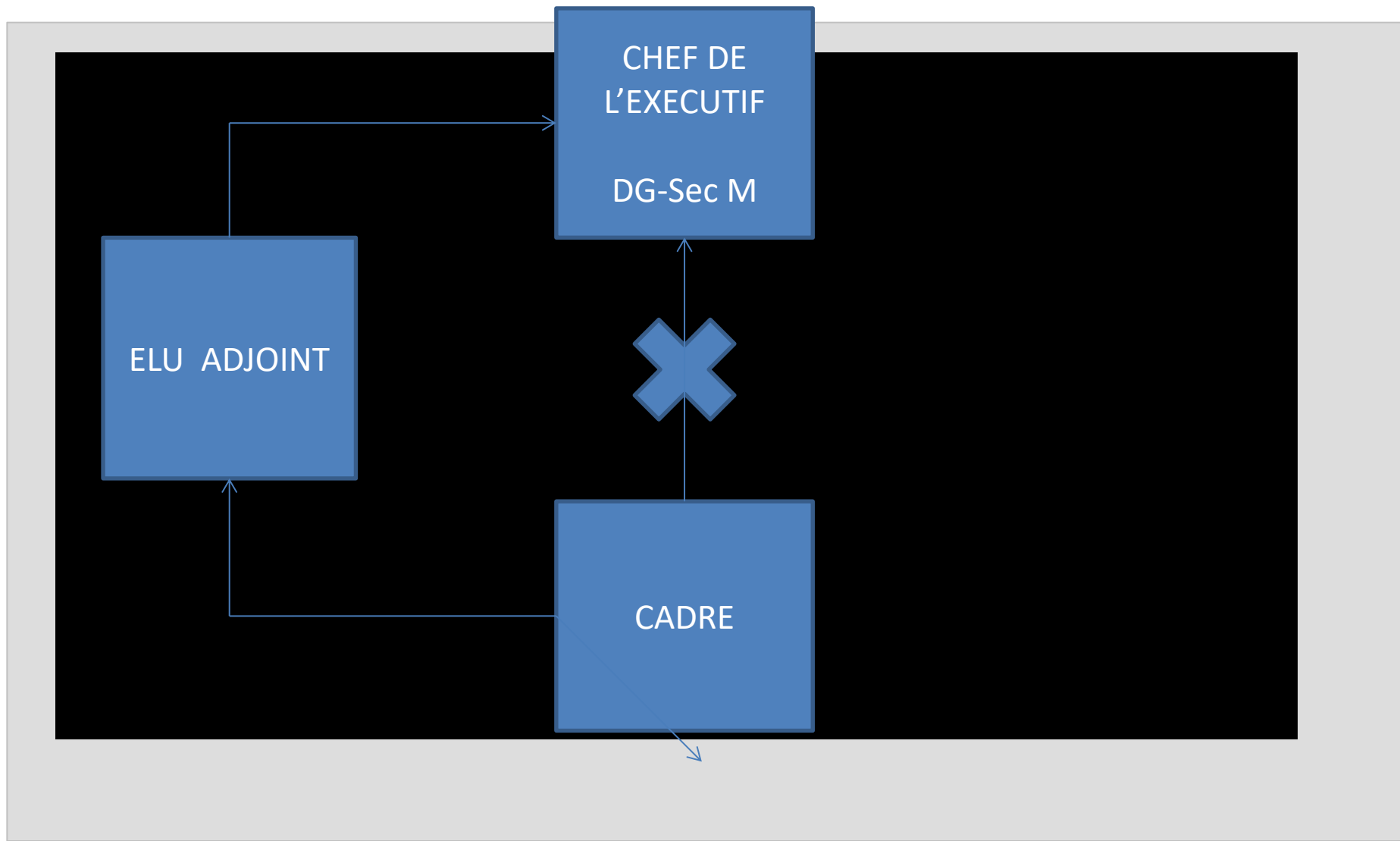
LA STRATEGIE DE L'APPEL A L'ELU

CHEF DE
L'EXECUTIF
DG-Sec M



CADRE

LA STRATEGIE DE L'APPEL A L'ELU



LA STRATEGIE DE L'APPEL A UN ACTEUR EXTERNE

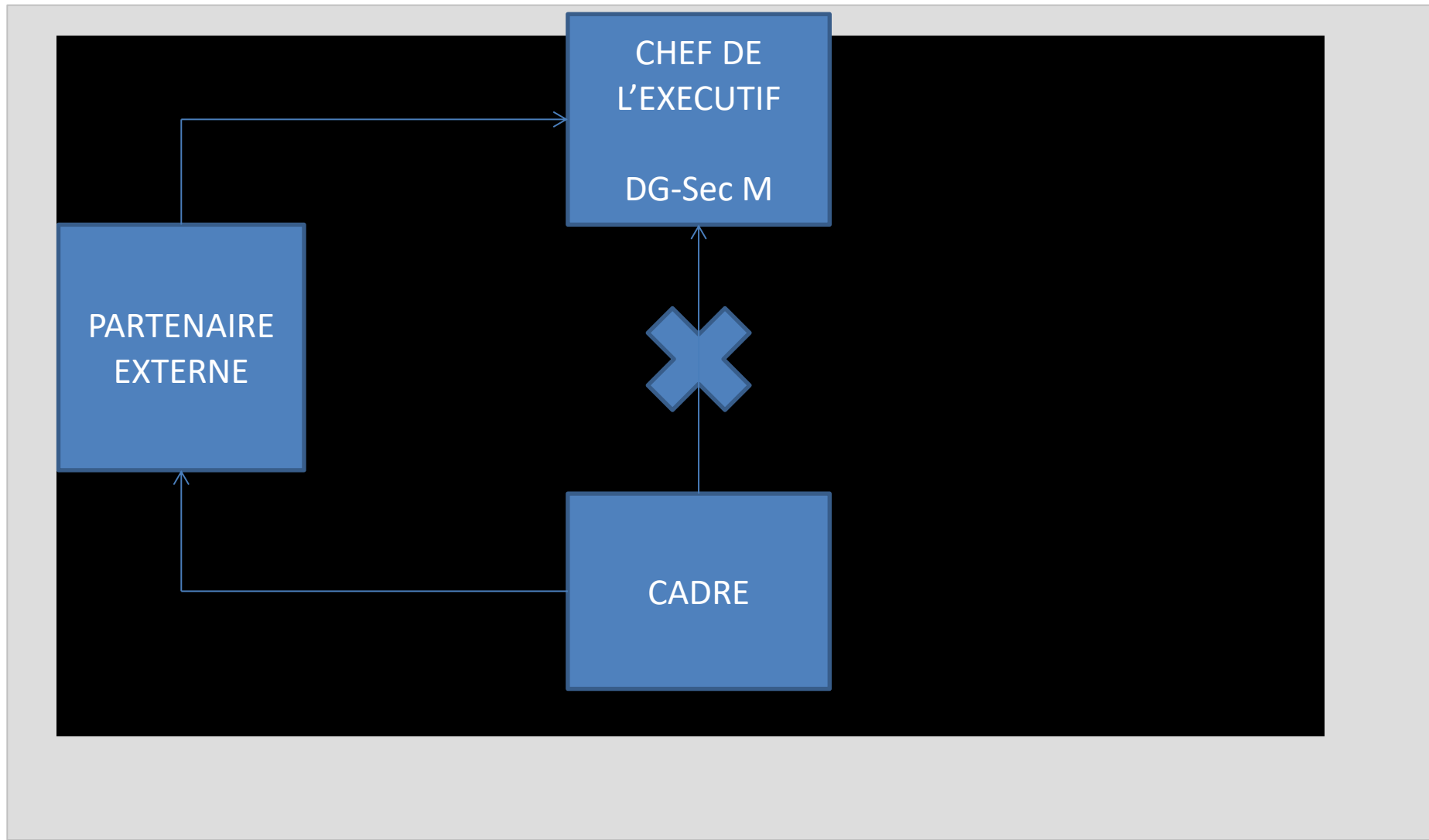
CHEF DE
L'EXECUTIF

DG-Sec M



CADRE

LA STRATEGIE DE L'APPEL A UN ACTEUR EXTERNE



INTERCOMMUNALITE ET RELATION MAIRE/DG

Deux grands cas de figure:

- Le maire s'implique dans l'intercommunalité
- Le maire ne s'implique pas dans l'intercommunalité.

INTERCOMMUNALITE ET RELATION MAIRE/DG

- Si le maire s'implique dans l'intercommunalité, il a un accès à son président et à son DGS.
- Cela peut impacter en positif comme en négatif son mode de relation avec son propre DGS-Sec M.

INTERCOMMUNALITE ET RELATION MAIRE/DG

- Si le maire ne s'implique pas dans l'intercommunalité, son DGS Sec M est parfois amené à jouer un rôle stratégique dans le suivi des dossiers.

INTERCOMMUNALITE ET RELATION MAIRE/DG

- Le degré d'intégration du maire dans l'espace intercommunal peut avoir un impact non négligeable sur la nature des relations qu'il entretient avec son DGS Sec M.

MANAGEMENT	LOCAL	INTEGRATIF	GLOBAL
OBJECTIF	ASSURER LES MISSIONS TRADITIONNELLES	DOTER LA COLLECTIVITE D'UNE CAPACITE DE FONCTIONNEMENT TRANSVERSAL	DEVELOPPER DE MULTIPLES PARTENARIATS
ENJEUX	POUVOIR LOCAL FORT	POSSEDER DES PARCELLES DE NOUVEAUX POUVOIRS PERIPHERIQUES	METTRE LA COLLECTIVITE AU CENTRE D'UN POUVOIR FEDERATIF
RESSOURCE	ORGANISATION TRADITIONNELLE VERTICALE	CROISEMENT D'UN PILOTAGE VERTICALE ET HORIZONTAL	ORGANIGRAMME APLATI, MULTIPLES PARTENARIATS INTERNES ET EXTERNES
CONTRAINTE	FREIN A L'INNOVATION	RISQUE DE CONFUSION DES JEUX DES ACTEURS LOCAUX	PILOTAGE PARFOIS DIFFICILE DU AU FLOU DES LIMITES DE RESPONSABILITE
STRATEGIE	S'APPUYER SUR L'ORGANISATION ET ARBITRER	GERER LE QUOTIDIEN EN ETANT RECONNU COMME PARTENAIRE ACTIF DES PROJETS TRANSVERSAUX	ENCOURAGER L'INNOVATION, CREER DES COORDINATIONS SOUPLES, EVALUER

LES PARAMETRES QUI IMPACTENT LA RELATION E/F

-L'irruption du citoyen dans le système décisionnel local

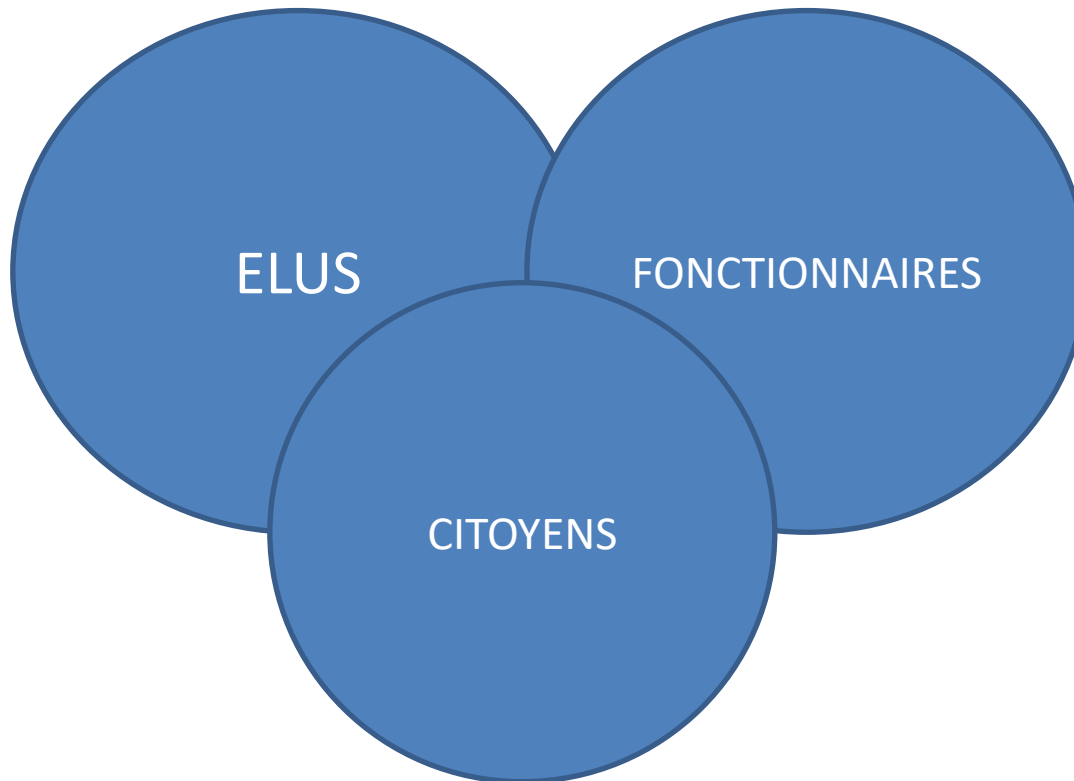
Un citoyen de plus en plus instable

- Un absentéisme important lors des élections
- Le secteur associatif en perte de ressources
- ...

= Une crise de confiance des citoyens envers les institutions et leurs responsables politiques ou membre de la fonction publique

LES PARAMETRES QUI IMPACTENT LA RELATION E/F

La démocratie participative



LES PARAMETRES QUI IMPACTENT LA RELATION E/F

- L'irruption du citoyen dans le système décisionnel local
- L'inadéquation objectifs / moyens et la recherche d'économies
« faire plus avec moins »

- Depuis 2008: crise financière

- Diminution programmée des recettes

- Difficulté d'accès au crédit

= Recherche d'économies locales

LES PARAMETRES QUI IMPACTENT LA RELATION E/F

- L'irruption du citoyen dans le système décisionnel local
- L'inadéquation objectifs / moyens et la recherche d'économies « faire plus avec moins »
- La judiciarisation des procédures

LES SERVICES PUBLICS LOCAUX SOUS PRESSION

- L'irruption du citoyen dans le système décisionnel local
- L'inadéquation objectifs / moyens
- La recherche d'économies « faire plus avec moins »
- La judiciarisation des procédures
- La mutualisation des services entre collectivités

- Des collectivités en mutation:

- Communes face aux intercommunalités et aux métropoles

- Départements face aux intercommunalités et aux Régions

- Régions face aux grandes Régions

= Un contexte particulièrement anxiogène

Du projet politique au projet de service

Le projet politique contient les orientations générales: les objectifs politiques des élus répondent à la question « que voulons nous faire? »

Les buts à atteindre sont déclinés dans le projet de service: les objectifs stratégiques définis par les élus et l'encadrement supérieurs répondent à la question « que faire pour atteindre les objectifs des élus? »

Le projet de service comporte les actions et moyens à concrétiser: les objectifs opérationnels de l'encadrement répondent à la question « quels moyens devons nous mobiliser pour atteindre les objectifs stratégiques? »

LES OBJECTIFS STRATEGIQUES ET OPERATIONNELS

- 5 Axes majeurs:

- placer l'utilisateur au cœur de l'action

- adapter le fonctionnement pour être encore plus efficace

- administrer au service des politiques publiques définies à travers les grandes orientations politiques

- partager une culture commune

- être acteur à part entière de la vie de la collectivité

LA NECESSITE D'UN PARTENARIAT FIABLE ELU/ CADRE

Des modalités de fonctionnement à définir entre élu et fonctionnaire:

- Afin que l'élu puisse rendre compte de la délégation confiée,
- Afin que le fonctionnaire afin puisse rendre des comptes sur les missions confiées.

FACE AU JUGE

- « Le fonctionnaire doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnées »
- Article 28 loi du 13 juillet 1983

FACE AU JUGE

- « 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 ».

Article 40, Code de procédure pénale.

.QUESTIONS

- L'ordre est-il manifestement illégal?
- L'ordre compromet-il gravement un intérêt public?
- L'autorité qui donne l'ordre est-elle légitime?
- Si je laisse faire, puis-je être accusé d'une abstention fautive?
- Si je me trompe, puis-je être accusé de calomnie et être sujet à des sanctions?
- A quel moment exact dois-je saisir le Procureur de la République?

CONCLUSION