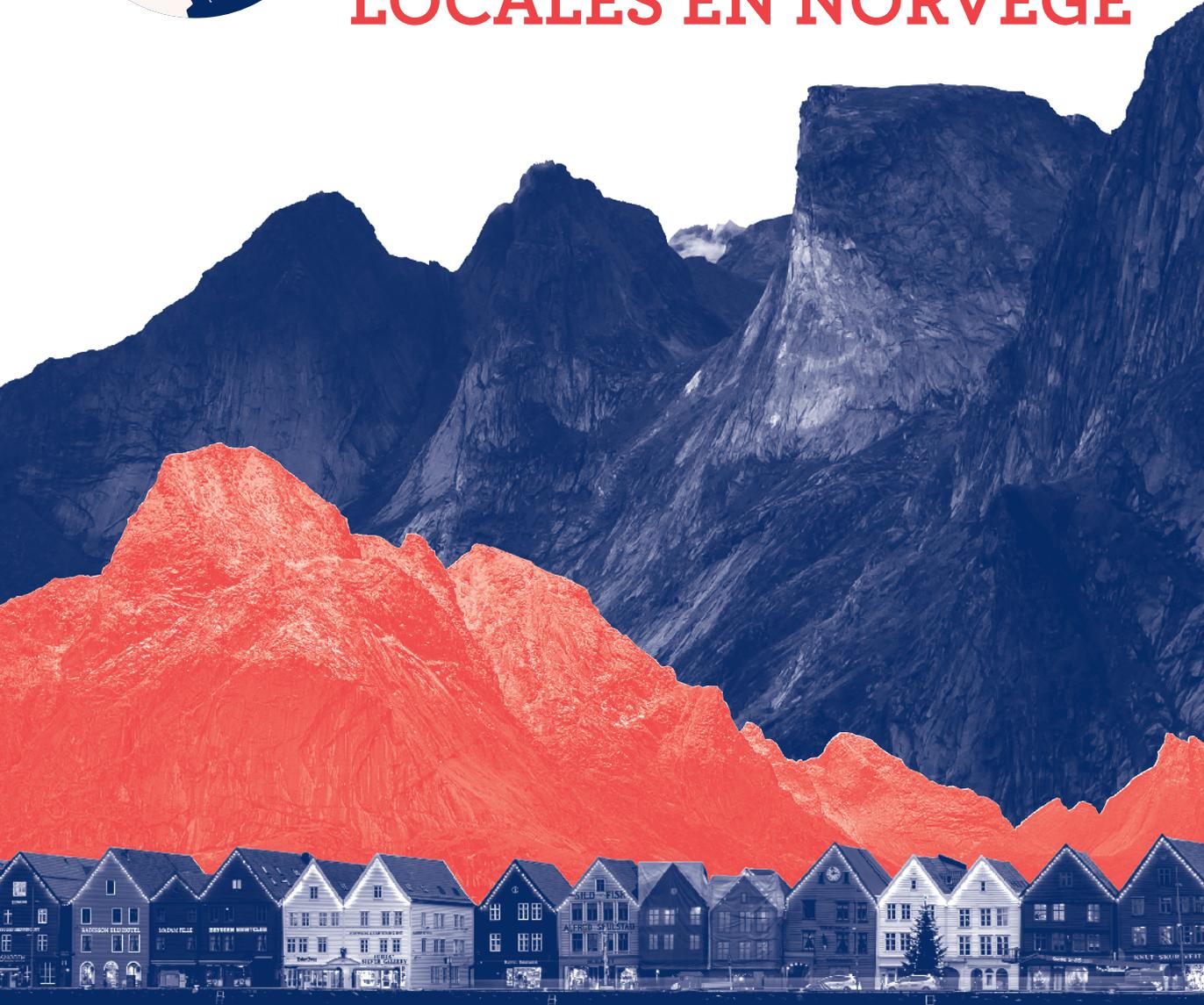




VOYAGE D'ÉTUDES DU CYCLE
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INET PROMO 20

APERÇU DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN NORVÈGE



4. RESPONSABILITÉS ET POSTURES DU DGS EN NORVÈGE

INTRODUCTION

La Norvège est un État unitaire qui compte 5,3 millions d'habitants. Le pays est très bien classé dans les comparaisons internationales sur différents aspects : premier au niveau mondial selon l'IDH (indice de développement humain), un PIB par habitant élevé, de même que l'espérance de vie, un taux de chômage très bas (2,2 %, mais 10 % de la population active est titulaire de pensions d'invalidité ou de rentes AT/MP), un salaire moyen brut élevé (3 670 euros en 2017).

Carte d'identité de la Norvège • Norge • Norway

Superficie	385 208 km ²
Population	5 391 369
Habitants Oslo	681 071
Taux de fécondité	1,54
PIB/habitant	60 000 euros (un des plus élevés au monde)
Taux de croissance	1,4%
Taux d'activité	70%
Taux chômage	2,2 % (prévision 4% en 2022)
Espérance de vie	80,9 hommes ; 84,2 femmes
Dettes publiques	31,8%

En 2019, un consortium de média mené par *The Economist* a classé la Norvège première (9,87/10) selon l'indice de démocratie au niveau mondial (la France y est classée 29^e avec un indice global de 7,8). C'est l'un des pays les moins inégalitaires du monde (cf. coefficient de Gini), même si les inégalités progressent. C'est un pays riche, l'un des piliers de sa richesse est la production d'hydrocarbures (20 % du PIB, 30 % des investissements, 60 % des exportations), même si le pays envisage un désengagement relatif et progressif de ce secteur. Un fonds souverain (l'un des plus importants au monde) alimenté par les revenus dans ce secteur permet notamment de financer les prestations sociales. Ce fonds ayant été créé pour financer les retraites, il existe une règle d'équilibre qui permet à l'État de prélever 3-4 % de son fonds pour équilibrer le budget. Cette réserve a été utilisée pour la première fois en 2016.

Depuis, la Norvège cherche à diversifier ses investissements et sa stratégie à l'international. En effet, faire face à l'augmentation du nombre de retraités implique d'adapter la stratégie. En 2021, il y a 4 actifs pour 2 retraités, à terme, ce sera 2 pour 2. Les dépenses liées à la santé et aux personnes âgées sont portées par le secteur municipal dont la prévision de croissance de ces dépenses est multipliée par trois jusqu'en 2027 (source : Entretien au Ministère de la Modernisation).

Il est en revanche à noter que 99 % de l'énergie produite en Norvège est d'origine hydroélectrique. Le secteur de la pêche est un autre moteur de l'économie

(le pays est le 2^e plus important exportateur de poissons et produits de mer au monde). Le secteur des biotechnologies est quant à lui en constante progression dans le même temps où la Norvège a dû s'attacher à accompagner les reconversions industrielles, en particulier pour les industries liées à la filière pétrolière, ce qui rendrait à terme le pays moins dépendant des fluctuations des prix du marché pétrolier. Le tourisme est lui aussi en plein développement, d'abord tourisme haut de gamme, mais de plus en plus « de masse ». Outre ses choix stratégiques de développement économique, la Norvège explique son dynamisme économique et son faible niveau de chômage par l'investissement dans la formation continue et dans la formation initiale en accordant des prêts à 100 % aux étudiants. Cette politique se traduit au sein du budget de l'État. Pour exemple, en 2020, cela représentait 4,1 millions d'euros.

La Norvège ne fait pas partie de l'EU, même si elle a conclu avec celle-ci de nombreux accords qui reprennent la majeure partie des règles européennes communes, et garde en particulier la main sur sa monnaie. La politique monétaire continue de soutenir la demande, mais selon l'OCDE elle alimenterait de manière inquiétante la hausse des prix de l'immobilier et la croissance du crédit. L'immobilier, en particulier semble avoir atteint un sommet, ce qui pourrait amener dans les années qui viennent à une « correction rapide des prix » dont les conséquences économiques et bancaires pourraient peser négativement sur l'économie. La Norvège n'est pas dans l'Europe, mais a adhéré au conseil de l'Europe le 5 mai 1949 et a signé et ratifié la charte européenne de l'autonomie locale le 26 mai 1989, entrée en vigueur en septembre 1989.

Membre de l'Association européenne de libre-échange, elle participe depuis 1994 au marché intérieur de l'UE grâce à l'accord sur l'espace économique européen (EEE), à l'espace Schengen (accord d'association avec l'UE du 18 mai 1999), et depuis 2001 à la convention de Dublin, ainsi qu'à Europol et Eurojust. De même, elle fait partie des programmes européens Horizon 2020 (coopération scientifique) et Erasmus +. Enfin, au titre de l'EEE, elle contribue financièrement à la politique européenne de cohésion. Les contributions pendant la période 2014-2021 prévoient une augmentation des fonds norvégiens de 11,2 %.

C'est une monarchie constitutionnelle (mais le roi n'exerce en réalité pas le pouvoir, même s'il nomme officiellement l'exécutif) dont le régime est parlementaire, monocaméral (le Storting, 169 membres), les élections législatives à la proportionnelle (les circonscriptions correspondent au périmètre des comtés) ont lieu tous les quatre ans.

Il y a deux niveaux de collectivités locales : les communes (434) et les comtés – Fylker (19). Il est à noter des débats actuels clivants sur les démarches de fusion (et de possibles défusions) de collectivités, débats qui ont eu un fort écho lors des élections législatives de septembre 2021. L'État est représenté par un gouverneur au niveau des comtés. La vie politique a longtemps été dominée (depuis les années 30 jusqu'en 1981) par le parti travailliste. Depuis, ce sont des coalitions gouvernementales autour soit des travaillistes soit des conservateurs qui alternent. Néanmoins, les élections municipales de 2019 ont vu la poussée du parti agrarien, vieux parti qui a orienté sa campagne sur la

prise en compte des espaces ruraux et le maintien ou le développement des services publics et des infrastructures dans ces espaces moins denses, et le mouvement anti-péages urbains. Les écologistes, comme ailleurs en Europe, ont également réalisé des scores honorables. Les élections législatives de septembre 2021 ont amené une coalition pilotée par les travaillistes. Comme dans d'autres pays scandinaves, le rôle du consensus et du dialogue social sont importants et constituent une dimension essentielle du « modèle ». La Norvège a été elle aussi touchée par la pandémie de COVID-19, ce qui s'est traduit en particulier par une fermeture stricte de ses frontières.

Poursuivant son tour d'horizon des pays nordiques afin de confronter la voie française d'action publique, en particulier locale, au modèle « scandinave » ou « nordique » souvent invoqué dans les débats nationaux français, le cycle de direction générale de l'INET en a fait sa destination pour le voyage d'études de la 20^e promotion, après la Suède en 2019, la Finlande en 2018 et le Danemark en 2015.

Les réunions de travail des trois premières demi-journées avec les représentants du Ministère des collectivités locales et de la modernisation (KMD), ceux de l'Association des communes et comtés de Norvège (KS), puis avec les partenaires sociaux, en la personne des responsables de la principale centrale syndicale (LO), ont permis de disposer d'une approche globale du système politico administratif et du contexte économique et social. Les particularités du système norvégien ont pu être approfondies lors des rencontres et des échanges particulièrement riches avec les responsables de plusieurs collectivités territoriales représentatives de la diversité des situations : la commune d'Oslo bien évidemment, et le comté de Viken qui entoure la capitale, mais aussi les Maires et/ou directeurs généraux de trois communes : Halden, Fredrikstad et Lillestrøm, accompagnés de leurs collaborateurs.

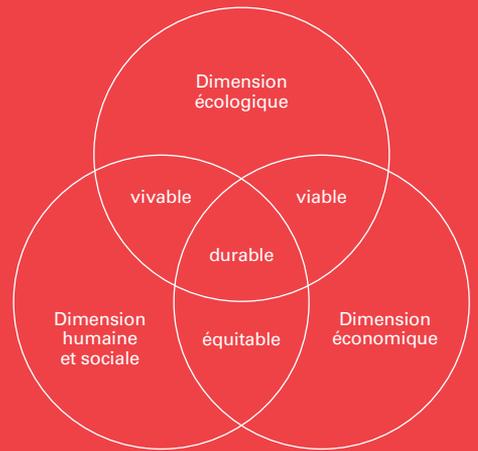
Ces rencontres ont été utilement complétées et illustrées par diverses visites guidées et apprenantes : les quartiers d'Oslo révélateurs de l'histoire du développement social et urbain de la ville, le quartier populaire d'Alna avec ses élus de quartier et sa médiathèque, la remarquable et toute récente médiathèque Deichman au cœur du non moins remarquable quartier Bjørvika ainsi que l'emblématique opéra national, comme témoignages d'une reconversion réussie de l'ancienne zone portuaire ; les différents quartiers de la ville de Fredrikstad ; le centre international d'art contemporain de Nitja à Lillestrøm.

Pour tenter de tirer le meilleur parti des enseignements de ce voyage d'études, nous nous sommes réparti le travail autour de quatre thématiques, en résonance avec celles du cycle de formation des DG :

- **les institutions et les dynamiques territoriales ;**
- **l'innovation dans le domaine des politiques publiques locales ;**
- **l'innovation managériale ;**
- **les responsabilités et le positionnement du DGS.**

RAPPORT BRUNDTLANDT 1987

« Un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre les besoins des générations futures. »



Gro Harlem Brundtland

**Rapport BRUNDTLAND
Notre avenir à tous (1987)**

**Gro Harlem Brundtland,
Ministre d'État norvégienne
Présidente de la Commission
mondiale sur l'environnement
et le développement**

Nous tenons à remercier pour son accueil et sa disponibilité Monsieur Pierre-Matthieu Duhamel, Ambassadeur de France en Norvège, ainsi que ses collaborateurs avec qui nous avons pu, en fin de semaine, avoir un échange conclusif dense et éclairant. Nos remerciements vont aussi à Bruno Ceccaroli et Kristin Margrethe Syvertsen sans qui ce programme n'aurait pas été possible.

4. RESPONSABILITÉS ET POSTURES DU DGS EN NORVÈGE

4.1 La fonction des DGS en Norvège :
un directeur non politisé

4.2 « Statut » des agents des services publics

4.3 Relations avec les partenaires





4.1

LA FONCTION DES DGS EN NORVÈGE : UN DIRECTEUR NON POLITISÉ

4.1.1 DEUX SYSTÈMES DIFFÉRENTS

Comme déjà mentionnées, trois strates politiques structurent en Norvège la mise en œuvre des politiques publiques :

● L'État

● les **municipalités de comté** au nombre de 11 actuellement qui gèrent essentiellement les compétences économiques, les routes, la formation continue, les transports en commun, la planification

● et les **communes** : les 356 communes norvégiennes disposent d'un périmètre de compétences beaucoup plus large qu'en France avec notamment l'ensemble du champ scolaire (les enseignants sont recrutés et rémunérés par la commune), la santé, la culture, le sport, les jardins d'enfants.

Les budgets de ces collectivités et le nombre d'agents publics sont nettement plus conséquents qu'en France pour le même niveau de strate de population ; il est par exemple multiplié par trois en termes d'agents.

Pour piloter ces ensembles, des directeurs sont recrutés avec deux systèmes différents déjà abordés précédemment.

Dans **le premier appelé modèle du parlementarisme** et qui concerne les onze municipalités de comté et les deux communes (Oslo et Bergen), le conseil municipal élit un conseil exécutif (type gouvernement français) dans lequel chaque membre de l'exécutif suit un périmètre de compétence : l'éducation, le sport l'urbanisme. Il s'appuie sur un directeur ou une directrice (qui s'assimilerait à un/une DGA en France).

Dans cette organisation n'apparaît pas de directeur général des services qui pourrait assurer une certaine transversalité de l'action politique et éviter l'effet silo.

Dans **le second modèle plus traditionnel**, lequel concerne toutes les autres communes, le conseil municipal, élu à la propositionnelle, va mettre en place un exécutif présidé par le maire et composé de plusieurs adjoints.

C'est le maire (et éventuellement accompagné d'autres élus) qui va recruter le directeur, la directrice, qui sera chargé de gérer le personnel, de proposer des politiques publiques aux élus par le biais de rapport au conseil municipal. Il proposera également un projet de budget au conseil municipal qui disposera de plusieurs semaines pour l'adopter.

C'est le directeur qui dirige son administration sans interférence des élus dans ce domaine. Il dispose de la pleine responsabilité des embauches et a reçu une délégation par le conseil municipal sur son périmètre d'intervention.

Ce modèle rencontre assez bien celui de la France, même si les échanges avec les collègues laissent penser à une plus grande distinction entre le politique et l'administratif. Il est à noter que le directeur des services comme les agents ne bénéficient pas contrairement à la France d'un statut particulier, mais sont couverts par une convention collective. Quand il est mis fin aux fonctions du directeur, de la directrice, des négociations sont engagées afin de pouvoir parvenir à un accord de séparation.

4.1.2 LA RELATION AUX ÉLUS DES DGS EN NORVÈGE

« Le Maire veut et la Directrice générale sait » !

C'est ainsi que le Maire de Lillestrøm résume par cette formule la relation entre le politique et l'administration. Même s'il précise que l'inverse peut être vrai, mais ce sont les politiques qui veulent et l'administration qui met en place.

En Norvège, les frontières entre les deux pouvoirs semblent bien dessinées. Tout est question d'équilibre et de complémentarité. Le champ politique fixe les objectifs et décide, l'administration met en œuvre les décisions et gère les services. La séparation est nette et apparaît comme naturelle. La tâche principale du Maire est ainsi :

- D'être en bon dialogue avec le directeur et représenter la population,
- De satisfaire les employés,
- D'aider tout le monde à comprendre les rôles politiques.

La Directrice générale de Lillestrøm tient sa légitimité du Conseil Municipal qui lui a délégué tous les sujets qui ne relèvent pas d'un « principe ». Elle peut prendre toutes les décisions sauf celle par exemple de décider du nombre d'enfants par classe. En France, nous dirions que c'est une question « politique ».

Une loi adoptée en 2020 portant sur les gouvernements locaux, dans sa IV^{ème} partie, a renforcé le rôle du directeur général. Il est nommé par le conseil municipal et il est « le seul patron » de l'administration. Les 7 000 employés (dans le cas de Lillestrøm) sont sous sa responsabilité directe. Il recrute comme il licencie. Toutes les communes sont aujourd'hui dans une phase d'adaptation à ces changements importants issus de cette loi récente.

La fonction de direction générale apparaît comme moins politisée qu'en France. Ou moins dépendante du pouvoir politique. L'administration doit être neutre et collaborer avec tout le conseil municipal. Ainsi, la DG ne peut avoir de discussion avec les autres partis politiques (hors conseil municipal). Hormis quelques cas exceptionnels, une alternance politique ne donne pas lieu aussi systématiquement qu'en France à un changement de Directeur général, ou de l'équipe de direction. Toutefois, quand la collaboration est devenue impossible, il y a alors négociation sur la rupture du contrat, y compris avec le recours d'un avocat.

Pour la Directrice générale de Lillestrøm, sa fonction lui interdit de marquer un franc soutien à son Maire et à sa majorité, encore moins de s'engager en politique. Elle doit rester totalement neutre et impartiale. Dans sa conception de son rôle, elle dit « représenter toute la commune, tous les employés, et elle doit pouvoir échanger avec tous les élus, notamment ceux de l'opposition ». Si elle est sollicitée par les médias sur un dossier en particulier, elle ne répond que sur les aspects techniques, qu'elle a communiqué au maire et qu'elle attend la décision politique. Alors qu'en France, les DGS sont perçus comme étant « porteurs » des décisions politiques. Si l'avis de la directrice sur un dossier est exposé devant le Conseil Municipal et que celui-ci estime que son « discernement n'est pas correct », il lui est alors demandé de reconsidérer sa position.

Enfin, comme en France, la confiance est la règle d'or. Pour le Maire de Lillestrøm : « Les communes qui réussissent sont les communes dans lesquelles le duo fonctionne bien... »

4.2

« STATUT » DES AGENTS DES SERVICES PUBLICS

En Norvège, les agents des collectivités ne disposent pas d'un statut de fonctionnaire comparable à celui de la FPT française. De même, il n'y a pas d'emploi fonctionnel pour les DG ou les directeurs des collectivités.

4.2.1 MODALITÉS DE RECRUTEMENT

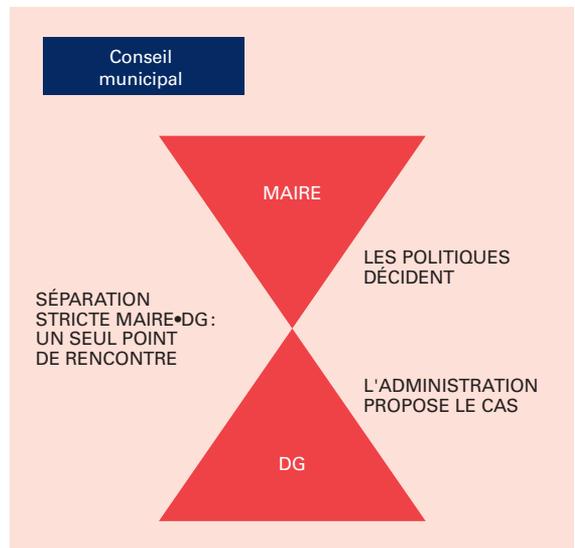
Les DG des collectivités sont recrutés de manière traditionnelle via un entretien de recrutement devant un jury composé d'élus et de personnes extérieures.

La personne retenue pour ses compétences est ensuite présentée au conseil municipal ou à l'instance décisionnaire pour les autres collectivités. Le recrutement des directeurs est de la seule responsabilité du DG qui a en charge l'organisation de toute l'administration. Le DG rend compte au conseil municipal de ses décisions d'organisation, mais sans interférence des élus dans le processus de recrutement.

4.2.2 CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA FONCTION DE DG

Une loi récente de 2020 est venue préciser les missions du DG. Cette loi a eu pour effet de renforcer de manière considérable les attributions et délégations du DG.

La distinction entre administration et politique est ainsi très clairement définie et séparée.



Cette distinction représentée par un sablier avec de part et d'autre les 2 entités avec en interface le couple Maire/DG permet à chacun de gérer sa partie de manière autonome et séparée.

4.2.3 NEUTRALITÉ ET IMPARTIALITÉ DES DG

Les principes de neutralité et d'impartialité des DG sont renforcés en Norvège. Les DG et directeurs doivent respecter de manière formelle une neutralité politique. Ils ne doivent donc en aucun cas être actifs d'un point de vue politique. Il leur serait interdit, d'après les propos retenus, d'afficher leur appartenance politique, d'exercer un mandat d'élu ou même appartenir à un parti politique.

Il est en effet considéré que le DG est le directeur de tous les représentants du Conseil municipal et donc de tous les partis y siégeant.

Aussi, contrairement à la FPT française, la séparation semble plus stricte entre l'administration et la politique. Il n'y a pas d'interférence dans la gestion de l'organisation des services par les élus et sur les agents des administrations.

4.2.4 INEXISTENCE D'UN SERVICE DE COLLABORATEURS POLITIQUES

En France, au sein des organisations des collectivités de taille importante, le Cabinet des élus occupe une place prépondérante dans la gestion des interfaces entre politiques et administration, en relation avec la direction générale.

En Norvège, ce type de structure n'existe pas. Cette absence de « cabinet » paraît d'autant plus surprenante que le DG n'a aucun rôle politique.

Le Maire de la commune de Lillestrøm rencontré a d'ailleurs souligné la difficulté liée à cette absence de support politique et évoque même la solitude des maires face à certaines décisions politiques.

4.2.5 TYPE DE CONTRAT ET MODALITÉS DE RUPTURE

Les DG et directeurs ainsi que les agents des collectivités ne disposent pas d'un statut de fonctionnaire comme en France. Ils disposent donc d'un contrat de travail selon une convention collective.

La place importante des organisations syndicales en Norvège avec un taux d'affiliation des salariés à un syndicat très élevé (+ de 80 %) laisse supposer que les conventions collectives des agents du service public sont très protectrices.

En cas de rupture de confiance **entre le Maire et son DG**, le contrat peut être rompu. Dans ce cas, une médiation est engagée pour définir les modalités de licenciement avec une procédure impliquant en cas de désaccord entre les parties un avocat. Les frais (indemnités de licenciement et paiement des honoraires) sont négociés et pris en charge par la collectivité pour le DG. Le DG ainsi licencié est alors en recherche d'emploi active sans protection particulière liée à un rattachement à un statut comme en France.

Les collectivités rencontrées interrogées sur cette rupture de contrat ont indiqué que ces situations arrivent évidemment, mais celles-ci sont sans doute moins fréquentes qu'en France notamment en cas de changement politique, en raison de la fonction de DG qui doit respecter une stricte neutralité politique.

Pour les directeurs et tous les agents, le recrutement ou le licenciement est du ressort exclusif du DG. Le DG rend compte de ses décisions en matière de gestion des ressources humaines au niveau des conseils municipaux ou pour les cas nécessitant un arbitrage politique, présente un rapport pour une décision des élus, qui sera alors mise en œuvre par le DG.

4.2.6 ÉTHIQUE ET TRANSPARENCE

Ce sujet est primordial. Au sein des collectivités, un comité d'éthique se réunit tous les 2 ans pour analyser le respect des politiques engagés sous le prisme de l'éthique et de la transparence pour la démocratie locale.

4.3

RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES

Le DGS peut s'appuyer sur un certain nombre de structures partenaires pour exercer ses missions.

4.3.1 UNE ASSOCIATION AU MODÈLE TRÈS DIFFÉRENT DU CAS FRANÇAIS : KS (*KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON*)

La structure la plus emblématique est KS, qui regroupe et fédère l'ensemble des collectivités qui en sont adhérentes. Elle représente les intérêts de pas moins de 440 000 agents (au sein de 100 différents groupes professionnels) et de 11 000 élus. Ainsi, KS assure un certain nombre de missions pour les collectivités et constitue l'interlocuteur privilégié de l'ensemble des acteurs des collectivités en Norvège.

Les missions de KS sont diverses :

- Défense des intérêts des 356 communes et des 11 Comtés auprès du gouvernement ;
- Animation de la responsabilité d'employeur des collectivités. À ce titre, c'est à travers KS qu'est négociée la convention collective qui « fait office » de « statut à la française ».
- Partenaire de développement en assurant la communication et la transmission des pratiques innovantes de leurs collectivités.

- Partenaire privilégié des ministères pour assurer le dialogue entre le niveau national et l'action publique territorialisée.

- Mission aussi de formation des élus et des agents des collectivités.

En comparaison un peu simple, KS est un interlocuteur unique quand en France plusieurs structures portent ces différentes missions. On peut citer :

- Les Associations d'élus type AMF, ADF, ARF, ADCF...

- Les associations professionnelles comme SNDGCT, AATF, AITF...

- Les structures de formation de la fonction publique type CNFPT...

- Le CIG ou les CGD pour ce qui relève de l'application territorialisée du statut des fonctionnaires territoriaux.

4.3.2 DES INTERCOMMUNALITÉS « SOUPLES »

Les DGS peuvent s'appuyer également sur des coopérations intercommunales dites souples (hors Comtés), comme détaillées plus haut, leur permettant de travailler ensemble sur des compétences spécifiques ou sur des projets.

4.3.3 AGENCES ET AUTRES STRUCTURES PRIVÉES DITES « ENTREPRISES »

Comme en France, les DGS peuvent aussi s'appuyer sur des structures type SEM, ou Agences d'urbanisme... Ces structures sont pour les Norvégiens des entreprises indépendantes qui ne nécessitent pas de mise en concurrence pour les saisir sur des projets...

LES STAGIAIRES DU CYCLE DE DIRECTION GÉNÉRALE 20 DE L'INET :

Patrick BOURRASSAUT

Directeur général des services
Commune de Bourg-en-Bresse

Arnold CAUTERMAN

Directeur général des services techniques
Communauté d'agglomération du Saint-Quentinois

Céline CEZARD

Directrice générale des services
Saint Marcellin Vercors Isère Communauté

Alexandra CHOCHOY

Directrice générale des services
Ville et agglomération de Bourges

Gwénaëlle DUBE

Directrice générale adjointe
Ville de Niort et agglomération du Niortais

Laurent GUILLEMOT

Directeur général des services
Communauté d'agglomération et ville de Château-Thierry

Sandrine HOARAU

Directrice générale des services
SYDOM de l'Aveyron

Patricia INGHELBRECHT

Directrice générale adjointe
Etablissement public Territorial Est Ensemble

Franck LAHERRERE

Directeur général adjoint des services
Ville de Nancy

Olivier LAMOUREUX

Directeur général des services
Ville et Agglomération d'Agen

Eric LARUE

Directeur général des services adjoint
Conseil départemental de la Corrèze

Francis LE PAPE

Directeur général des services
Ville de Creil et Communauté d'agglomération de Creil Sud Oise

Anne MALMARTEL

Directrice générale adjointe
Commune de Cherbourg-en-Cotentin

Christophe PAICHOUX

Directeur départemental des Services d'incendie et de secours
SDIS des Alpes de Haute-Provence

Katy PEUGET

Directrice générale des services
Communauté de Communes du Pays de l'Arbresle

Gwénaëlle PITREY

Directrice générale adjointe
Grand Paris Grand Est

Louisa SLIMANI

Directrice générale adjointe
Conseil départemental de l'Isère

Jan SLIWA

Directeur général adjoint
Commune de Saint-Denis

Responsable du cycle:
Maxence CHORVOT, INET

Conception éditoriale:
Patricia BAMBÀ, INET

Illustrations & mise en page:
Cercle Studio

