



VOYAGE D'ÉTUDES DU CYCLE
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INET PROMO 21

APERÇU DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN BELGIQUE



INTRODUCTION

Destination Belgique cette année, pour le voyage d'études de la 21^e promotion du cycle de formation de l'INET pour les directeurs généraux des collectivités territoriales.



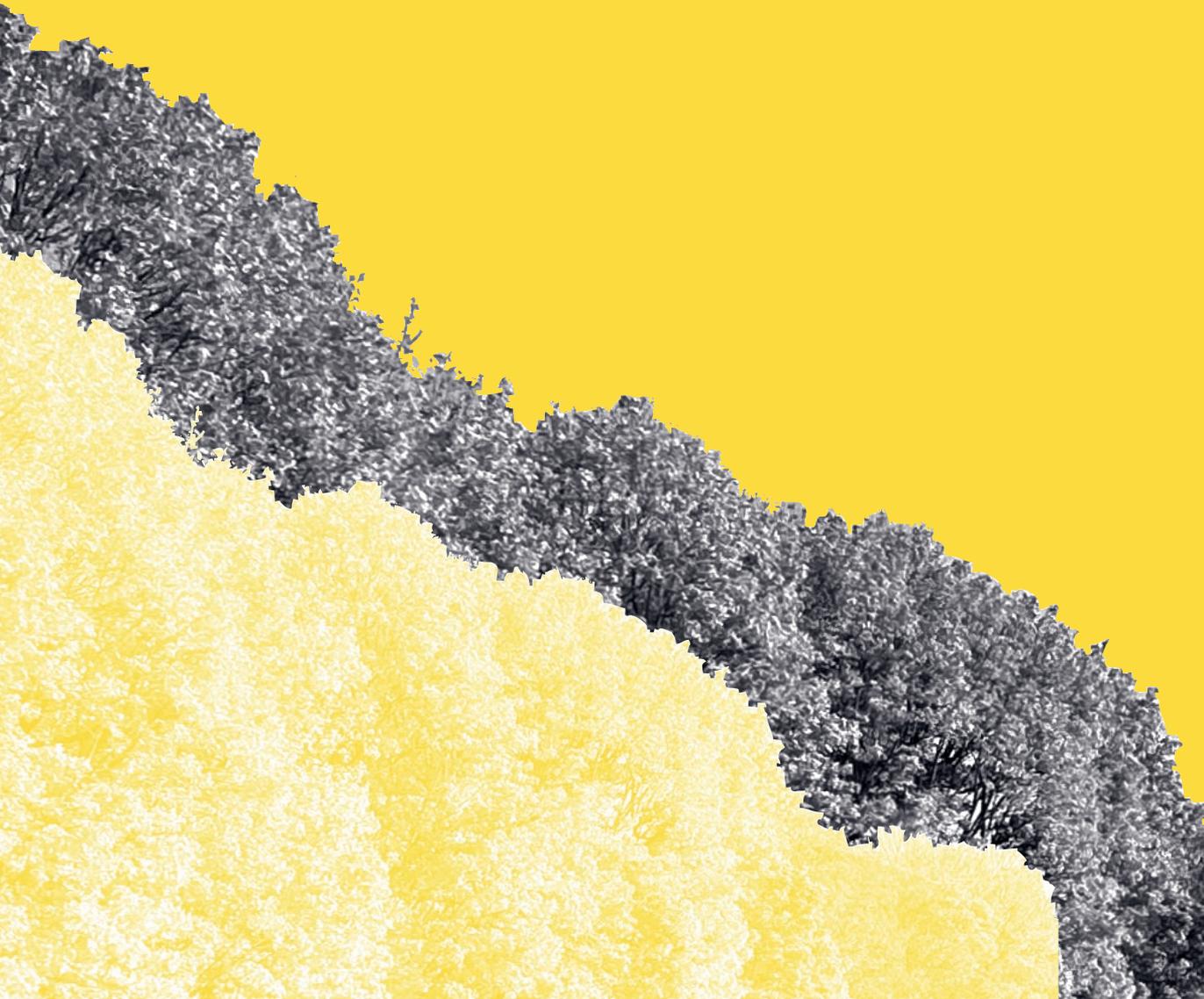
La Belgique est un pays au fonctionnement institutionnel particulier et original. Cette monarchie constitutionnelle fédérale à régime parlementaire incluant des communautés a subi des chocs socioéconomiques importants aux conséquences sociales et urbaines dramatiques. Mais ce pays présente aussi des expériences réussies de restructurations économiques suite à ces crises. Plusieurs questions clés sont venues alimenter cette curiosité pour la Belgique. Quelle gouvernance dans un pays fédéral parlant 3 langues officielles, abritant trois communautés différentes reconnues ? Quelle place pour les collectivités territoriales ? Quelles pratiques ont permis aux territoires belges de sortir des grandes crises économiques et sociales ? Comment fonctionnent les collectivités territoriales dans cette monarchie constitutionnelle fédérale ? Et enfin, bien sûr, quelle place et quels rôles pour les directeurs généraux de ces collectivités ?

Pour tenter de répondre à ces questions, le groupe de DG en formation s'est focalisé sur quatre problématiques :

- La gouvernance des territoires et leur interrelation.
- L'innovation au service de l'action publique locale.
- Le management, l'agilité et l'innovation des organisations.
- Les cadres dirigeants et les relations élus-administration.

3. LE MANAGEMENT, L'AGILITÉ ET L'INNOVATION DES ORGANISATIONS

- 3.1 Un cadre de gouvernance politico-administratif défini
- 3.2 Une traduction managériale incertaine



Spécificités organisationnelles et managériales, agilité organisationnelle, dynamiques de modernisation des services, systèmes de management orienté résultats et qualité du service rendu – impact socio-économique et environnemental, dialogue social et GRH.



3.1

UN CADRE DE GOUVERNANCE POLITICO-ADMINISTRATIF DÉFINI

Sans revenir sur l'organisation institutionnelle de la Belgique et celle plus particulière des communes (Conseil communal, Collège des échevins, Bourgmestre...); nous avons pu noter que le cadre d'action est relativement normé à travers par exemple le **Programme Stratégique Transversal (PST)**. Ce dernier

Expérimenté en collège communal à Liège, le PST est ensuite devenu un modèle pour les autres communes de la Région wallonne. À compter de la législature 2018-2024, la démarche « Programme Stratégique Transversal » (PST) est obligatoire pour toutes les provinces, toutes les communes et tous les CPAS de Wallonie. Notons que le Master Plan de Seraing, porté par la région communale, n'a pas de valeur légale, mais a nourri le PST de Seraing.

constitue un outil de gouvernance pluriannuel tout autant politique, puisque validé en collège communal reprenant le projet politique et les objectifs stratégiques élaborés à ce niveau; qu'administratif, car décliné en objectifs opérationnels et projets d'actions, définis notamment au regard des moyens humains et financiers à disposition et constituant la feuille de route pour les services communaux. Ayant vocation à fédérer tous les plans sectoriels existants (par exemple, le plan communal de développement rural, le plan d'ancrage du logement, etc.); il repose sur une collaboration entre le collège (pour les CPAS: le conseil de l'action sociale) et l'administration. Il est soumis à une évaluation au minimum à mi-législature et au terme de celle-ci et il peut être actualisé en cours de législature.

En outre, le **Plan de Cohésion Sociale (PCS)** soutient les pouvoirs locaux en Wallonie qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale sur leur territoire. « La cohésion sociale est définie comme l'ensemble des processus, individuels et collectifs qui contribuent à assurer à chacun l'égalité des chances et des conditions, l'équité et l'accès aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, et qui visent à construire ensemble une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous ».

Dans le cadre de la programmation 2020-2025, on recense 196 PCS pour un total de 205 pouvoirs locaux, certains d'entre eux s'étant associés pour présenter un plan en commun. « Le pouvoir local a l'obligation de

cofinancer le PCS à concurrence de 25 % du montant du subside. Il bénéficie en outre d'une aide à l'emploi sous forme de points APE (482 points au total). Un subside complémentaire (appelé "Article 20") peut être également octroyé par la Ministre de l'Action sociale aux pouvoirs locaux dont le plan a été approuvé par le Gouvernement, et qui ont déjà confié, dans le cadre d'une convention de partenariat, la gestion d'une action du plan à un autre partenaire. L'article 20 a pour finalité de soutenir des actions menées dans le cadre du plan par des associations partenaires répondant à la loi du 27 juin 1921".

On compte également 28 PCS dont la mise en œuvre est déléguée à un CPAS. Nous avons pu aussi relever des coopérations fortes entre communes et CPAS pour faire face aux demandes des usagers qui sont spécifiques aux territoires, et il n'est pas rare que des CPAS s'associent pour tenter d'y apporter les meilleures solutions.

Dans les communes bruxelloises, le bourgmestre est nommé par le gouvernement bruxellois pour une période de 6 ans parmi les élus belges au conseil communal. En région wallonne, depuis 2006, il est élu directement par la population, le candidat ayant obtenu le plus de voix de préférence (sur la liste du groupe politique le plus important de la majorité) est élu bourgmestre. La Flandre a adopté la même règle en 2021.

3.2

UNE TRADUCTION MANAGÉRIALE INCERTAINE

À l'échelon communal, les bourgmestres, les collègues des échevins et les conseils communaux se sont longtemps satisfaits de l'existence de **secrétaires communaux** qui pour être le premier agent public de chaque commune, voyaient leur rôle limité à celui d'un « notaire » (« secrétaire greffier ») enregistrant les délibérations et suivant leur réalisation. Quand les communes belges ont fini par ressentir la nécessité de s'adapter à la complexité croissante de la conduite des affaires communales, les secrétaires communaux ont été remplacés par les **directeurs généraux (DG)** dont il était attendu qu'ils apportent aux élus la technique managériale et la maîtrise des modes d'action modernes des administrations territoriales ; ces aspects étant jusqu'à maintenant gérées par le bourgmestre et les échevins. Pour autant, il ne fallait pas que ces directeurs généraux puissent prendre l'ascendant sur les élus et les bourgmestres en particulier. Désormais, pour la Wallonie, le statut des DG communaux est défini dans les art. L-1124- 1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (et pour les DG des provinces dans les art. L2212-56 et suivants). Les DG ont autorité sur les services communaux ; ils pilotent le programme stratégique. Néanmoins nous avons dans certains cas été troublés par le manque de lisibilité quant au volet financier des projets menés.

FOCUS SUR LA CHARTE DE NAMUR

Il s'agit d'une initiative conjointe des organismes de formation de la Grande Région et des syndicats des dirigeants territoriaux. Cette Charte qui n'a pas de valeur juridique contraignante, a été adoptée en octobre 2019. Elle définit les prérequis et les modalités d'une relation optimisée entre les élus et les fonctionnaires dirigeants des collectivités locales. Sont notamment affirmés les principes suivants :

- Le fonctionnaire dirigeant est un manager : à ce titre et pour agir dans un souci d'efficacité et d'efficience du service public, il doit disposer de tous les moyens humains, techniques et financiers nécessaires à l'exercice de ses fonctions.
- Il conseille les élus sur les plans juridique et administratif et garantit l'authenticité des décisions
- Il est le coordinateur des services et doit veiller à la bonne articulation entre l'action politique et l'action administrative.

Des échanges avec les interlocuteurs rencontrés, nous avons cru comprendre que la direction générale joue un rôle d'arbitrage entre les différentes directions en cas de non convergence de vue ou lorsqu'une entité extérieure (autre collectivité, entreprise...) prendrait une posture pouvant nuire aux intérêts de sa collectivité.

DES CHOIX ORGANISATIONNELS AD HOC ET DES MÉTHODES INNOVANTES

LE RECOURS À DES MODÈLES AD HOC POUR S'ADAPTER AU CONTEXTE LOCAL

La fermeture de l'usine CATERPILAR (plus gros employeur local) à Charleroi à l'automne 2016 a été la défaite socio-économique de trop. Un sentiment de fin du monde remplissait les esprits. CATCH (start-up d'utilité publique) a été le remède et plus véritablement la posologie: transformer méthodologiquement un coup du sort en chance! Ils ont commencé à 3 dans un espace de coworking en ville avec leurs propres ordinateurs; sans structure juridique au départ, puis un rattachement utile à l'équivalent de la Chambre de commerce et d'industrie (semble-t-il) pour percevoir des aides (Union européenne, État fédéral, Région wallonne). En s'adossant à une méthodologie ouverte aux «parties prenantes» (population du bassin de

Créée sur décision du conseil communal, la régie communale autonome est gérée par un conseil d'administration et un bureau exécutif. Le contrôle financier est assuré par un collège de commissaires désignés par le conseil communal en dehors du conseil d'administration de la régie et dont l'un au moins a la qualité de membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises. Si les administrateurs représentant la commune sont désignés par le conseil communal en son sein, cela n'empêche pas la régie de compter également des partenaires privés. Le conseil communal est libre de déterminer, dans les statuts de la régie, le régime auquel il souhaite soumettre le personnel de la RCA. Elles sont soumises à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises.

vie), des plans d'actions ont été formalisés et exécutés sans faux-semblants après un recensement des attendus et des potentialités. Ce qui marche avance et ce qui ne marche pas s'arrête!

CATCH a fait renouer le bassin de vie avec le succès et d'abord avec l'idée que le succès était atteignable. De même, il s'est inscrit dans un cadre temporel strictement limité.

La presse internationale s'en fait désormais l'écho: il se passe quelque chose à Charleroi! En creux, on peut estimer que les potentialités des res-

sources d'un territoire sont beaucoup plus puissantes que celles de l'administration... parce que le poids des règles administrative restreint leur agilité sans remettre en cause l'envie de faire des fonctionnaires. De manière plus prosaïque: l'administration c'est la cavalerie lourde (efficacité en masse) quand CATCH fait figure de cavalerie légère (efficacité opportune). Ainsi le recours à une logique d'«équipe étendue» constitue une innovation organisationnelle singulière.

En outre, en vertu de l'article L1231-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation: «Les établissements et services communaux peuvent être organisés en régies et gérés en dehors des services généraux de la commune». Depuis l'introduction dans le droit communal de la loi du 28 mars 1995, la commune peut créer des régies ordinaires de toute nature. En effet, ce type de régie n'est plus limité, comme jadis, aux activités à caractère industriel et commercial, ce peut être une régie foncière, une régie de voirie, une régie environnementale, etc.

Ainsi de nombreux services communaux sont gérés par des **régies autonomes**. Introduites dans la loi communale par une loi du 28 mars 1995, elles disposent, contrairement aux régies ordinaires, d'une personnalité juridique propre, distincte de celle de la commune; mais faisant l'objet d'un contrat de gestion avec celle-ci. Toutefois c'est un arrêté royal du 10 avril 1995 qui fixe la «liste fermée» des services susceptibles de bénéficier de ce statut: gestion foncière; exploitation de parkings; exploitation d'infrastructures à vocation culturelle, sportive (centres sportifs locaux), touristique et de divertissement, à l'enseignement, à des activités sociales, scientifiques ou de soins (accueil de la petite enfance); fourniture de services et travaux informatiques, etc. Depuis

2004, le statut de régie communale autonome peut être étendu aux **agences de développement local**, qui concernent uniquement les communes de plus de 40 000 habitants. À titre d'exemple, la Régie Communale Autonome de Charleroi (RCA) permet à la ville de gérer ses services axés sur les loisirs, le sport et la mobilité.

De plus, en allant à Tournai, une rencontre a pu être organisée avec l'Agence de Développement territorial de Wallonie picarde (IDETA). Celle-ci est un outil technique et opérationnel au service des communes et des entreprises. **Entreprise publique sous la forme d'une société coopérative à responsabilité limitée**, elle est composée de 5 représentants de chaque « affilié » : 25 communes, la Province du Hainaut et l'intercommunale Westlede. Cette structure ad hoc propose d'une part, « des services et des solutions immobilières adaptés aux besoins des entreprises et des investisseurs, ainsi que de l'accompagnement ciblé et personnalisé pour la mise sur pied et le déploiement de projets d'entreprises » ; d'autre part, des collaborations aux communes « dans leurs projets de revitalisation urbaine et de développement rural et touristique » (crèches pour enfants, crématorium, énergies vertes à travers sa filiale ELSA qui installe des installations de production d'énergie renouvelable, mise en valeur du patrimoine et des paysages...). Cette structure agile est de nature à inscrire ses actions dans les stratégies européennes et wallonnes pour une croissance intelligente, durable et inclusive (Plan MARSHALL 4.0, WAPI 2025), plan axé sur les 7 secteurs stratégiques de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai : agro-alimentaire, logistique, textile/matériaux nouveaux, NTIC/ e-business, énergie, industries créatives, tourisme.

Enfin, nous avons pu remarquer la forte tendance à confier, comme à Malines (J@M et Bienvenue à Malines), des pans entiers de services communaux à des **Associations à but non lucratif** (ABNL) dont les conseils d'administration sont composés en grande partie d'élus, consacrant dès lors le rattachement aux choix de la ville et la capacité à porter politiquement les projets et actions ainsi délégués.

LE RECOURS À DES MÉTHODES AD HOC POUR GAGNER EN AGILITÉ

Plusieurs d'entre elles ont pu être relevées lors de nos différentes visites comme :

- L'expérimentation et le droit à l'erreur : en réaction à des situations de crise, agilité et innovation sont encouragées dans le cadre d'un processus d'amélioration continue.
- L'association d'acteurs privés : pour permettre une meilleure efficacité et une obligation de résultat.
- L'utilisation du matriciel dans les organisations à plusieurs niveaux comme à Malines : la ville incarne le modèle inclusif par la création d'une direction dédiée à la mise en œuvre de la ville inclusive, de façon transversale.
- La recherche de financements européens sont inscrits dans l'ADN des collectivités et des dirigeants en Belgique : ils s'inscrivent dans une logique d'anticipation pour le financement de leurs projets potentiels et s'appuient beaucoup sur les orientations européennes pour mobiliser des financements européens. En France, on s'appuie sur les orientations de l'État, pas sur celles de l'Europe.

LA FORCE DU DIALOGUE SOCIAL FOCUS SUR LA WALLONIE

UN CADRE DE RECOMMANDATIONS ADOSSÉ À UNE NÉGOCIATION PRÉALABLE

La fonction publique en Belgique est très différente que celle connue en France. En France, nous avons les trois fonctions publiques (État, Territoriale et Hospitalière) dont les règles de recrutement, de carrière, de rémunération... sont fixées au niveau national et s'appliquent au niveau local. En Belgique, chaque entité au sein du niveau de pouvoir (fédéral, régional, provincial, local) fixe le statut de son personnel. Ainsi chaque commune fixe le statut de son personnel, bien sûr dans les limites déterminées par le niveau de pouvoir supérieur (Régions), excepté pour les directeurs généraux et les directeurs financiers dont le statut est fixé au niveau régional.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS donnent le cadre général dans lequel s'exerce le dialogue social. En outre, des recommandations du ministre de tutelle, au niveau régional, donnent des limites à ne pas outrepasser. Ensuite, chaque pouvoir local adopte, par délibération, les conditions statutaires de son personnel. Ces dernières, avant d'être actées par délibération, font l'objet d'une concertation avec les syndicats à la fois au niveau régional et au niveau local.

La Constitution consacre l'autonomie locale, contrebalancée par la tutelle administrative (contrôle exercé par le gouvernement régional). Dès qu'un pouvoir local souhaite prendre une disposition sur le personnel, l'autorité locale envoie l'acte pour avis préalable au ministre de tutelle qui a 30 jours pour se prononcer. Il vérifie notamment si la concertation syndicale a bien eu lieu. Le ministre a alors trois possibilités : non application, annulation ou approbation. Il vérifie la conformité par rapport à la loi et par rapport à l'intérêt général.

Le ministre de tutelle donne **des recommandations** à travers une circulaire discutée au sein d'un comité C (ministre représentant le gouvernement wallon et des organisations syndicales). Ces recommandations seront retranscrites au niveau local ou non. Il existe une marge de manœuvre au niveau local. Ces recommandations devront ensuite être intégrés aux statuts, c'est cet acte qui est transmis au ministre de tutelle *a posteriori*. L'acte doit être motivé. Le ministre de tutelle s'assurera que la motivation est bien étayée.

La **loi cadre** du 19 décembre 1974 **qui organise les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents** relevant de ces autorités et ses arrêtés d'exécution, communément appelés « le statut syndical », imposent à toute autorité publique qui envisage

Le Comité de négociation C, sous-section « Région wallonne », est composé paritairement des délégations des organisations syndicales représentatives: la Centrale générale des services publics (C.G.S.P.); la Fédération des syndicats chrétiens des services publics (C.S.C.-S.P.) et le Syndicat libre de la fonction publique (S.L.F.P.); De la délégation du Gouvernement assistée par des représentants des pouvoirs locaux wallons – « employeurs », en l'occurrence l'UVCW, la Fédération des CPAS, l'APW, Santhea.

de prendre des mesures générales en matière de personnel – statutaire et contractuel – de négocier ou de concerter celles-ci, au préalable, avec les organisations syndicales. Le Comité C wallon, évoqué ci-dessus, est ainsi un comité de négociation, créé par le statut syndical, au sein duquel le Gouvernement wallon et les organisations syndicales représentatives négocient des mesures qui concernent l'ensemble du personnel occupé dans les services publics provinciaux et

locaux wallons (à l'exclusion de celui occupé dans l'enseignement officiel subventionné). Ce dispositif distingue deux formes de consultation des organisations syndicales: **la négociation et la concertation**.

La négociation consiste en une discussion approfondie des mesures envisagées, compte tenu des parties en présence (délégation de l'autorité d'une part et délégation de chacune des organisations syndicales d'autre part), afin d'aboutir à un dispositif acceptable pour chacune d'elles. Le but recherché est un accord entre parties. L'aboutissement de ces discussions est consigné et formalisé dans un protocole.

À l'issue de cette étape, des recommandations sont alors adressées aux bourgmestres, aux DG pour concertation locale.

Les comités de négociation syndicale sont structurés – selon une forme pyramidale – de la manière suivante: Le Comité A constitue le comité commun à l'ensemble des services publics; le Comité B est le comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux; il est subdivisé en 20 comités de secteurs; le Comité C est le comité des services publics provinciaux et locaux; il comporte deux sections: la section « enseignement », laquelle est subdivisée en 3 sous-sections: Communauté française, Communauté flamande, Communauté germanophone La section « autre personnel », laquelle compte 6 sous-sections: Communauté et Région flamandes, Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale, Communauté française, Communauté germanophone, Régions portuaires flamandes.

Il est à noter que la fédération régionale des DG n'est pas représentée dans les comités C des états fédérés alors que ces derniers sont autonomes pour gérer l'administration.



Mairie de Liège.

DES CONCERTATIONS LOCALES ADAPTÉES AUX SITUATIONS LOCALES

Ensuite, les représentants syndicaux vont dans les pouvoirs locaux au sein des comités de concertation de base pour défendre les recommandations prises par voie de circulaire, à l'échelle locale. Si le bourgmestre ne veut pas appliquer les recommandations à l'échelle locale, il n'a aucune obligation de le faire.

Actuellement, quand une circulaire arrive, il y a une démarche de sensibilisation des autorités politiques pour suivre les dispositions : rencontre avec les partenaires syndicaux locaux, travail sur un protocole d'accord, décision en conseil communal puis envoi à l'autorité de tutelle.

Le travail de tutelle a évolué vers un rôle de conseil. Dans beaucoup de communes, l'organisation syndicale a des permanences localisées qui permettent de collaborer de façon cordiale. Dans d'autres communes, les relations sont plus tendues. Le recours à la grève est possible, mais reste peu usité. Le rapport de force est également différent en fonction du poids des syndicats dans les collectivités.

Les représentations syndicales ne sont pas élues contrairement en France.

LES CADRES DIRIGEANTS ET LES RELATIONS ÉLUS-ADMINISTRATION

Comment comprendre les responsabilités et la posture du DG, son positionnement dans l'organisation, ses relations dans le cadre institutionnel avec les élus, les partenaires.

CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE LA COMMUNE

La Belgique (11,2 millions d'habitants/30 502 km²), est devenue un État fédéral.

La compétence d'organiser l'institution communale et d'en assurer la tutelle, relève – en Wallonie – de la seule Région wallonne (comme c'est aussi le cas pour les deux autres régions, Flandre et Bruxelles Capitale), laquelle dispose d'un parlement et d'un gouvernement propres. Celle-ci compte environ 3,6 millions d'habitants et couvre 55 % du territoire de la Belgique. La Wallonie comporte 262 des 582 communes belges ; de grandes fusions de communes ayant été opérées, essentiellement en 1976. Leur nombre total est passé de 2.382 à 582 actuellement. La Wallonie en compte aujourd'hui 262, dont 9 de langue allemande (75 000 habitants).

Par tradition historique de méfiance par rapport au pouvoir central, les communes belges jouissent de manière très large du principe de l'autonomie communale. Il est essentiel de le préciser, dans la mesure où ceci a un impact important sur la nature même de l'ensemble de la fonction publique communale, pour laquelle tous les recrutements sont effectués au niveau local et selon un statut local (tenu de s'inspirer de circulaires régionales, mais sans obligation absolue de s'y conformer entièrement), simplement soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle régionale.

DU SECRÉTAIRE COMMUNAL AU DIRECTEUR GÉNÉRAL EN WALLONIE : UNE RÉFORME INÉGALEMENT MISE EN ŒUVRE

Depuis le 1^{er} septembre 2013, on ne parle plus du « secrétaire communal », mais bien – en raison de modifications importantes du contenu de la fonction du premier fonctionnaire communal – de « **directeur général** » (DG) de la commune. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le DG peut être assisté par un directeur général adjoint (DGA) : celui-ci assiste le DG dans l'exercice de ses fonctions et le remplace chaque fois que nécessaire. Le texte fondamental qui détermine le régime juridique et les compétences du DG et du DGA est le décret (synonyme de loi régionale, en droit constitutionnel belge) du 18 avril 2013, du Parlement wallon, « portant réforme des grades légaux ». Ceux-ci sont le DG, le DGA et le DF (directeur financier / anciennement « receveur communal »). En bref, le DF est le fonctionnaire chargé essentiellement, dans chaque commune, de la perception des recettes et du paiement des dépenses de la commune ; il dispose également d'un pouvoir de conseil et d'avis en matière budgétaire et pour certaines dépenses. Il est aussi responsable de l'établissement du compte annuel de la commune.

ACCÈS À LA FONCTION DE DIRECTEUR GÉNÉRAL ET DE DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT

● Les postes de directeur général et de directeur général adjoint peuvent être attribués par **recrutement** (appel public général), **par mobilité** (appel public réservé aux autres DG/DGA), **ou par promotion** (appel interne au sein du personnel statutaire de la commune concernée), au libre choix du conseil communal (l'ensemble des élus communaux).

● Le recrutement impose la possession d'un **titre de niveau universitaire** (master), et la réussite d'un examen, organisé au niveau local, dont le canevas général des matières est modalisé dans un arrêté du gouvernement wallon.

● Sur base du rapport motivé du jury, et sur proposition du collège communal, le conseil communal choisit le DG/DGA, parmi l'ensemble des lauréats, et moyennant une motivation formelle. Le DG/DGA est alors admis au **stage**. Le nouveau DG/DGA est accompagné d'une commission de stage, comprenant 3 pairs, désignés par la FWDGC, la fédération wallonne des directeurs généraux communaux.

● À l'issue de la période de stage, la commission, à laquelle est associé un membre du collège, procède à **l'évaluation du DG ou du DGA stagiaire**.

● **Le conseil communal**, à l'issue d'un stage favorable, **nomme le DG ou le DGA, à titre statutaire**.

MISSIONS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL : DU GREFFIER AU MANAGER

POSITION HIÉRARCHIQUE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMMUNE

● Le DG n'est plus placé sous l'autorité du collège communal (organe exécutif, comprenant le bourgmestre, les échevins et le président du CPAS), mais uniquement sous le contrôle du collège. Il peut cependant recevoir certaines « instructions » qui lui sont données soit par le conseil, soit par le collège, soit par le bourgmestre, selon leurs attributions légales respectives.

● En cours de carrière, le DG/DGA fait l'objet d'évaluations régulières, par une commission d'évaluation, composée, tout au long de la procédure, des membres du collège communal, d'un éventuel expert, sans voix délibérative, choisi par celui-ci (sans exigence absolue de qualification particulière...), et de deux DG, ayant voix délibérative, désignés par la FWDGC. L'évaluation est établie à partir d'une grille fixée par le gouvernement wallon. A cette occasion, lors d'un entretien de planification, le DG/DGA rencontre le collège : sa description de fonction, ses objectifs individuels et ses objectifs opérationnels à atteindre sont mis à jour. Dans le mois qui suit, un rapport de planification est rédigé par le collège : il fait partie du dossier d'évaluation du DG/DGA. Un entretien d'évaluation est ensuite organisé ; le collège formulant, dans le mois, une proposition d'évaluation, qui fait l'objet d'une communication au conseil communal ; le DG/DGA pouvant y annexer ses observations. Dans l'hypothèse où il y aurait deux évaluations défavorables consécutives, le DG/DGA peut être licencié, par le conseil communal, pour inaptitude professionnelle. Dans ce cas, le DG/DGA évincé dispose d'un droit de recours devant la Chambre de Recours régionale, et – le cas échéant – devant le Conseil d'État.

● **Le DG est le conseiller juridique du conseil communal et du collège communal.** Il est spécialement chargé de l'instruction et de la préparation des dossiers qui leur sont soumis, ainsi qu'à la bonne formalisation des décisions. Le DG détient également le contresieing (outre la signature du bourgmestre) de toutes les pièces qui engagent la commune : correspondance, actes, délibérations (décisions du conseil et du collège) ; à l'exception des actes d'État civil.

● **Le DG est le chef légal de tout le personnel communal** (excepté du DF qui dépend directement du collège). Le DG est donc le supérieur hiérarchique du DGA, du personnel administratif, technique, ouvrier et enseignant communal. Il instruit les dossiers disciplinaires et peut directement infliger les sanctions disciplinaires mineures : avertissement et réprimande.

● **Le DG est spécialement chargé de la mise en œuvre du PST** (plan stratégique transversal), outil de gouvernance pluriannuel, reprenant la stratégie développée par le collège communal pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés. Le PST repose sur une collaboration entre le collège et l'administration.

● **Dans toute commune de plus de 10 000 habitants, le DG est tenu de créer un CODIR** (comité de direction). C'est une faculté pour lui de le créer dans les communes plus petites. **Le DG est, de droit, président du CODIR**, lequel comprend aussi l'éventuel DGA, le DF et les principaux directeurs ou chefs de service, désignés par le seul DG. Le CODIR est associé à la mise en place du PST : il participe, sous la responsabilité du DG, à la définition, à la rédaction et à l'état d'avancement des objectifs opérationnels, de projets et d'actions ; ceci, en fonction des moyens humains et matériels disponibles. Le CODIR est également compétent pour discuter et formuler des avis sur le projet de budget communal, sur les projets de modifications budgétaires, sur l'organigramme du personnel, et,

de façon générale, sur le fonctionnement des services. Il constitue, dans beaucoup de communes, une véritable force de propositions.

● **Le DG élabore le projet d'organigramme, de cadre et de statut du personnel communal.**

● **Le DG doit mettre en place, et assurer le suivi, d'un système de contrôle interne** de l'administration. Il faut savoir qu'aucun accompagnement n'avait été prévu par la Région wallonne, pour aider les DG dans cette matière totalement neuve dans la culture des communes. Heureusement, l'Union des Villes et Communes de Wallonie (association des élus communaux), en collaboration avec les fédérations de grades légaux, dont la FWDGC, a mis en place un programme de formations spécifiques, toujours en cours.

● **Le DG est membre de droit de la commission budgétaire.** A ce titre, il peut remettre un avis individuel et indépendant, sur l'avant-projet de budget communal et sur les avant-projets de modifications budgétaires.

● **Le DG peut également se voir confier la mission de fonctionnaire sanctionnateur**, par décision du conseil communal. A ce titre, après audition du contrevenant, il peut lui infliger certaines amendes administratives, dans le domaine des petites incivilités (dépôts clandestins, stationnement irrégulier, tags, etc).

● **Enfin, le DG est également « informateur institutionnel » :**

- de la Cour des Comptes (niveau fédéral) : il est tenu de lui renseigner annuellement la liste des mandats politiques exécutifs communaux ;

- de la Cellule de Contrôle des Mandats (niveau régional) : il est tenu de lui renseigner annuellement l'ensemble de tous les mandats, quelle que soit leur importance, de tous les élus communaux directs ou indirects.

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Pour conclure, on peut dire que ces réformes, visant la modernisation de la fonction de DG communal, sont aujourd'hui encore, en chantier au niveau pratique.

La fonction n'est pas arrivée à maturité. Depuis 2014, certains ont plus de difficultés à entrer dans la fonction de DG. De leur côté, certains bourgmestres et collèges ont du mal à faire une place au DG à un niveau de pilotage plus important. Tout se joue souvent dans la relation DG/Bourgmestre.

Il est certain que la mise sur pied du PST, dans chaque commune, absorbe une énergie énorme de la part du DG ; ceci, à côté de ses autres tâches multiples ; notamment dans le domaine juridico-administratif. En effet, rien de ses tâches traditionnelles de greffier communal ne lui a été retiré, alors que de nouvelles attributions managériales lui ont été progressivement confiées. De plus, le succès de l'implémentation de nouveaux modes de gestion, comme notamment le PST et sa note d'accord préalable, dépend à la fois des compétences et de la polyvalence de chaque DG, mais aussi du soutien des élus (avec le respect mutuel de la frontière choix politique/gestion administrative), et – surtout – de tous les membres du CODIR, ainsi que de l'ensemble du personnel communal, dont l'adhésion et l'implication concrètes sont, bien entendu, indispensables. La densité du programme ne nous a pas permis d'aborder la relation entre le DG et le cabinet.

4. CONCLUSION



LES STAGIAIRES DU CYCLE DE DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INET (2021-2022):

Gabriel BARATAUD

Directeur général des services
Communauté d'Agglomération ARCHE
Agglo d'Ardèche en Hermitage

Franck BONNET

Directeur général des services
Commune de Dreux

Abdelkhalek BOUKHATEM

Directeur général adjoint des services
Commune de Pantin

Joseph-Doris CARASSOU

Directeur général des services
Communauté d'Agglomération du Sud

Laetitia CROZE

Directrice générale adjointe
Ville de Valenciennes

Aline DEPERNET

Directrice générale adjointe
Ville de Grenoble

Mélanie GAUTREAU

Directrice générale des services
Communauté de Communes Terres des Confluences

Frédéric GOULET

Directeur départemental adjoint
Services d'Incendie et de Secours de l'Aube

Marie-Hélène HAMELIN

Directrice générale adjointe
Commune de Blois – Communauté
d'Agglomération Agglopolys

Cécile JALLET

Directrice générale adjointe
Conseil Départemental de la Dordogne

Abdelkader LARBI

Directeur général
Centre Communal d'Action Sociale de Lyon

Carole LASNAMI

Directrice générale adjointe
Commune de Mérignac

Jérôme LESAVRE

Directeur général adjoint des services
Commune de Nanterre

Karine MABILLON

Directrice générale adjointe
Bordeaux Métropole

Christelle MADDALENA

Directrice générale adjointe des services
Ville de Toulon

Bruno MAGGULLI

Directeur général des services
Ville de Suresnes

Cindy SCHULTZ

Directrice générale adjointe des services
Communauté de Communes du Grand Figeac

Jean-Jacques SEINE

Directeur général des services techniques
Commune de Trappes

Stéphanie TACHON

Directrice générale des services Déléguée
Collectivité Européenne d'Alsace

Mathieu VALENTINI

Directeur général adjoint
Collectivité de Corse

Remerciements :

Christian DE VISSCHER,
Professeur en management public
à l'UC de Louvain

Responsable du cycle :

Maxence CHORVOT, CNFPT-INET

Conception éditoriale :

Patricia BAMBA, CNFPT-INET

Illustrations & mise en page :

Cercle Studio

Édition 2023

