

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES SERVICES, L'ÉVOLUTION D'UN EMPLOI À MI-CHEMIN ENTRE LA FONCTION PUBLIQUE ET LA FONCTION POLITIQUE

Depuis que loi du 26 janvier 1984¹ a procédé à l'intégration de l'emploi des directeurs généraux des services (DGS) au sein de la catégorie des emplois fonctionnels des collectivités territoriales, le caractère ambivalent de leur position – à mi-chemin entre la fonction publique et la fonction politique – n'a eu de cesse de s'accentuer. Cette intégration a en effet exercé une influence remarquable sur la situation des DGS aussi bien au niveau de leurs modalités de recrutement ou de fin de fonction qu'en matière de détermination de leurs missions. L'évolution de cette influence exercée par la dimension politique de leur emploi a en outre progressivement contribué à faire émerger chez les DGS une crise existentielle, et à les plonger dans une quête essentielle : celle de leur rôle au sein des collectivités territoriales².

Alors que le théologien américain James Freeman Clarke affirmait que « la différence entre le politicien et l'homme d'État est la suivante : le premier pense à la prochaine élection, le second à la prochaine génération », la situation du directeur général des services (DGS) dans une collectivité territoriale apparaît d'emblée comme problématique dès lors qu'il se place, *de facto comme de jure*, à la lisière de ces deux positionnements. Politicien par sa fonction, mais également agent public par ses attributions, il occupe dans le paysage local une situation relativement complexe, irriguée d'un côté par des considérations politiques, et de l'autre par des considérations administratives. Une situation dans laquelle il pourrait être amené à rencontrer des difficultés pour trouver sa juste place. De ce point de vue, les transformations de l'encadrement juridique de l'exercice des fonctions de DGS semblent accroître l'influence d'un tel positionnement ambivalent, au point de complexifier de la sorte son rôle. L'évolution de cet emploi local si singulier, en particulier depuis son organisation par la loi du 26 janvier 1984, soulève finalement plus d'interrogations qu'elle n'y répond, laissant parfois le DGS dans une situation si ce n'est délicate, du moins relativement instable.

En bientôt quarante années d'application, le statut de la fonction publique territoriale aurait effectivement davantage contribué, par ses mutations successives, à renforcer – plutôt qu'à gommer – les implications négatives de cette dualité de l'emploi de DGS sur la situation singulière des agents publics qui l'occupent. À ce titre, la loi du 6 août 2019³ ne

déroge pas à la règle en ouvrant plus largement les postes de direction au sein des collectivités territoriales aux agents contractuels. Si elle poursuit l'objectif de garantir ainsi à l'employeur public local la loyauté qu'il est en droit d'attendre de son futur DGS, ainsi que de lui permettre d'organiser avec ce dernier une relation de confiance indispensable entre un élu et son premier collaborateur, une telle ouverture du recours au contrat entraîne des incidences regrettables sur la situation de ce dernier. Elles illustrent donc parfaitement le sens d'une telle évolution ainsi que les difficultés qu'elle génère aujourd'hui, en particulier sous l'angle de la gestion des ressources humaines.

Afin de percevoir au mieux cette évolution de la situation des DGS, et d'appréhender plus justement l'influence exercée en la matière par la dimension politique de cet emploi, il convient de présenter brièvement les raisons d'une telle dualité de positionnement, à mi-chemin entre la fonction politique et la fonction publique. De tels changements, ainsi que les facteurs ayant contribué à leur réalisation, ne peuvent en effet être perçus sans connaître le contexte d'émergence de cet emploi dit « fonctionnel » ; en d'autres termes, d'un emploi distinct de ceux correspondants aux différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et qui demeure pris en compte par le droit essentiellement au regard des fonctions qu'ils comportent. En application de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 intégrant l'emploi de DGS à la catégorie des emplois fonctionnels⁴, le décret du 30 décembre 1987⁵ le définissait comme celui occupé par un agent public chargé – sous l'autorité du chef de l'exécutif local – de diriger l'ensemble des services d'une collectivité territoriale et d'en coordonner l'organisation. Ces emplois de direction, appréhendés par le droit à l'aune des fonctions exercées, étaient dès lors associés à une situation singulière, en particulier s'agissant des modalités d'accès et de fin de fonction.

Chargés de la direction et de la coordination des services, mais surtout placés directement sous l'autorité hiérarchique d'un élu, les DGS ne pouvaient donc pas échapper à l'emprise du politique sur l'exercice de leurs missions administratives. En outre, la prise en compte de cet emploi en tant qu'emploi fonctionnel devait accroître une telle emprise en conférant aux élus locaux une plus grande marge de manœuvre dans leur gestion de manière à faire prévaloir les critères liés à la personne – au premier rang desquels la confiance et la loyauté de celle-ci – sur les critères liés au mérite et aux compétences. Par définition, le DGS se trouvait alors bien, dès l'origine, dans une position duale, à mi-chemin entre la fonction publique et la fonction politique, qui ne pouvait pas ne pas avoir d'incidence sur sa situation caractérisée par l'application d'un « régime "d'entre deux systèmes" »⁶. Il apparaît toutefois qu'en près d'une quarantaine d'années cette dualité s'est accentuée au bénéfice de la dimension politique de cet emploi, et au prix d'un affaiblissement de son cadre juridique que la loi du 6 août 2019 tend à conforter. D'une part, car elle contribue à fragiliser cette situation en amoindrissant les garanties d'indépendance du DGS à l'égard du personnel politique. D'autre part, car elle participe à la brouiller en maintenant la confusion sur le rôle et les missions de ce dernier au

(1) L. n° 84-53 du 26 janv. 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JO 27 janv.

(2) Nous adressons tous nos remerciements à M. Jean-Louis Morin, directeur général des services de la commune de Monterblanc, pour ses précieuses réflexions, en particulier sur l'évolution de la situation et du rôle des DGS au sein des collectivités territoriales.

(3) L. n° 2019-828 du 6 août 2019, de transformation de la fonction publique, JO 7 août.

(4) À la différence des départements et des régions, cette intégration ne concernait initialement que les communes de plus de 5 000 habitants, imposant ainsi un seuil démographique à la reconnaissance de l'emploi de DGS en tant qu'emploi fonctionnel.

(5) Décr. n° 87-1101 du 30 déc. 1987, portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, JO 31 déc., art. 2, mod. par décr. n° 2017-556 du 14 avr. 2017, portant modification des dispositions statutaires applicables aux administrateurs territoriaux, aux ingénieurs en chef territoriaux et aux emplois administratifs et techniques de direction des collectivités territoriales, JO 16 avr., art. 15, pour sa version en vigueur.

(6) Encycl. Coll. loc., v° Les emplois fonctionnels, n° 10710 par A. Taillefait.

sein des collectivités. Ce faisant, l'influence exercée par la dimension politique de l'emploi de DGS l'aurait bel et bien maintenu dans une quête perpétuelle : celle de sa place et de son rôle au sein des collectivités territoriales.

Aussi convient-il de proposer ici un bref état des lieux de cette influence exercée sur la situation des DGS afin de parvenir à les aider au mieux dans leur quête en tâchant de tirer les enseignements de quarante années de pratique, d'éclairer cette situation et de, *a minima*, mettre en lumière ses zones d'ombre pour mieux les traiter. Pour ce faire, il s'agira tout d'abord de mesurer en quoi la situation des DGS paraît avoir été progressivement fragilisée au nom de la dimension politique de leur emploi, puis de démontrer ensuite pourquoi elle semble aujourd'hui brouillée par cette même dimension.

■ Une situation fragilisée au nom de la dimension politique

Sans ambages, le législateur de 2019 est venu étendre le champ des possibles en matière de recrutement par la voie contractuelle pour pourvoir les emplois de directeur général des services dans les collectivités territoriales. Une extension qui pourrait laisser croire, en la matière, à une consécration du recours au contrat en tant que modalité de recrutement de principe, par dérogation au principe du recrutement par concours de fonctionnaires afin de pourvoir des emplois de direction permanents et à temps complet. Mais au-delà de ce pressentiment, c'est bien à la situation du DGS au moment de son recrutement, aussi bien qu'au moment de l'achèvement de ses fonctions, qu'il convient de s'intéresser afin de mettre en lumière son éventuelle fragilisation entraînée progressivement au nom de la dimension politique de son emploi. Une hypothèse qui ne peut être pleinement envisagée sans en expliquer les raisons et les ressorts. Sur ce point, si le principe selon lequel les emplois de DGS ne peuvent être occupés que par des fonctionnaires placés alors en position de détachement semble maintenu⁷, les collectivités territoriales ont néanmoins été autorisées, dès 1984, à pourvoir ces emplois directement par le biais du recours au contrat⁸, assouplissant dans un cas comme dans l'autre aussi bien les modalités de recrutement que les modalités de fin de fonction : soit par un arrêté de fin de fonction mettant concomitamment fin au détachement de l'agent public titulaire, soit par la rupture du contrat de recrutement de l'agent public contractuel. Il s'agissait alors de tenir compte de la nature particulière, à la fois administrative et politique, des fonctions exercées dans le cadre de ces emplois de direction impliquant l'établissement d'un lien hiérarchique direct avec l'exécutif local issu de l'élection fondé sur la loyauté, et ce faisant de faciliter l'achèvement de l'exercice de ses fonctions en cas de rupture de ce lien de confiance.

Du point de vue du recrutement, l'articulation singulière de ces deux modalités devait en effet accroître la marge de manœuvre de l'élu local dans le choix de son collaborateur, et lui permettre de s'appuyer à cette fin sur des critères plus subjectifs de sélection que leurs seules aptitudes et connaissances professionnelles : soit en recrutant unilatéralement un fonctionnaire en détachement ou en disponibilité sur le fondement de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984, soit en recrutant contractuellement un agent de manière temporaire sur le fondement et selon les conditions prévues par l'article 47 de cette même loi. S'agissant plus précisément du recrutement direct, l'admission initialement restreinte⁹ du recours au contrat afin de pourvoir les emplois de DGS semblait justifiée à titre principal par l'importance considérable accordée à la loyauté de ces derniers à l'égard du chef d'un exécutif local, considérée comme l'aptitude essentielle à l'exercice d'une telle fonction à mi-chemin entre l'administratif et le politique. Elle semblait par conséquent s'inscrire dans la droite ligne des dérogations traditionnellement admises au principe du recrute-

ment par concours fondées sur la prise en compte des aptitudes, professionnelles comme personnelles, des candidats à exercer ces emplois spécifiques¹⁰, dont la nature implique une relation étroite et singulière avec le détenteur élu de l'autorité exécutive ; en d'autres termes, à exercer des emplois de direction des collectivités territoriales « pour lesquels le législateur a souhaité laisser aux autorités locales une véritable latitude quant au choix de leur collaborateur »¹¹. Ouvertes par la loi du 26 janvier 1984, les modalités de recrutement des DGS devaient connaître une évolution progressive dans le même sens, c'est-à-dire celui d'un renforcement de la dimension *intuitu personae* du recrutement, au point de soulever certaines questions en termes de précarisation de ces emplois. Alors que le recours de principe à des fonctionnaires par le biais du détachement conserve un certain nombre de garanties à leur profit tout en posant des interrogations quant à l'indépendance des DGS à l'égard de l'autorité exécutive locale, c'est surtout l'extension, aussi bien quantitative que qualitative, du recours au contrat qui interpelle aussi bien du point de vue de la précarisation de leur situation que de leur indépendance. Le législateur est effectivement intervenu pour élargir le champ des dérogations au principe de l'occupation des emplois permanents de direction par des fonctionnaires en abaissant les seuils démographiques conditionnant la possibilité pour une collectivité territoriale de recruter un DGS par la voie contractuelle¹², augmentant d'autant le nombre de collectivités susceptibles d'y recourir. En outre, il a concomitamment restreint les possibilités de prolongation dans le temps de telles relations d'emploi, confirmant ainsi que le recours au contrat ne pouvait ouvrir un droit à la titularisation, mais aussi qu'il était désormais impossible de conclure ou de reconduire ce type de contrat pour une durée indéterminée¹³, et ce contrairement à l'état de la jurisprudence antérieure¹⁴. En accroissant de la sorte les possibilités de les recruter par

(7) CE 10 nov. 2004, n° 257032, Lebon T. ; AJDA 2005. 268, concl. D. Piveteau ; AJFP 2005. 109.

(8) Décr. n° 88-545 du 6 mai 1988, relatif au recrutement direct dans certains emplois de la fonction publique territoriale, en application de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JO 7 mai.

(9) Par l'existence de seuils démographiques encore élevés autorisant un tel recrutement uniquement pour les départements et les régions, puis seulement pour les communes de plus de 80 000 habitants en vertu de la modification de l'art. 47 de la loi du 26 janv. 1984 par la loi n° 2000-321 du 12 avr. 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (JO 13 avr.).

(10) Certaines aptitudes professionnelles doivent toutefois être prises en compte lorsque le recours au contrat est décidé, limitant ainsi la marge de manœuvre du recruteur public, par exemple, les deux conditions alternatives imposées aux candidats par l'art. 1^{er} du décret n° 88-545 du 6 mai 1988, modifié par l'art. 1^{er} du décret n° 2020-257 du 13 mars 2020 relatif au recrutement direct dans les emplois de direction de la fonction publique territoriale (JO 15 mars) : soit la détention d'un niveau de diplôme équivalent à un certain nombre d'années d'études post-bac, soit la justification d'un niveau d'expérience équivalent à l'exercice pendant cinq ans de fonctions de direction.

(11) F.-X. Fort, *Droits et obligations dans la fonction publique*, « Dalloz Référence », 2022, p. 263.

(12) L'art. 16 de la loi du 6 août 2019 procède ainsi à un abaissement du seuil démographique ouvrant la possibilité de recruter par contrat un DGS dans les communes en le passant de 80 000 à 40 000 habitants.

(13) L'art. 16 de la loi du 6 août 2019 dispose en effet que « l'accès à ces emplois par la voie du recrutement direct n'entraîne pas titularisation dans la fonction publique territoriale ni, au terme du contrat, qui doit être conclu pour une durée déterminée, la reconduction de ce dernier en contrat à durée indéterminée ».

la voie contractuelle, et en précarisant leur situation par une limitation dans le temps de leur relation d'emploi, le législateur a contribué à fragiliser la situation des DGS au sein des collectivités territoriales en les soumettant encore davantage à la volonté du politique. Une fragilisation qui trouve logiquement un écho en matière de modalités d'achèvement de leurs fonctions.

L'assouplissement des modalités de fin de fonction des DGS peut effectivement être appréhendé comme un corollaire de celui des modalités de recrutement, et donc être justifié par les mêmes impératifs. De ce fait, et en raison toujours de l'importance accordée à l'exigence de loyauté et de confiance dans la relation les unissant au personnel politique local, il était traditionnellement admis dès 1984 que l'achèvement de leurs fonctions pouvait être décidé dès lors qu'il n'existaient plus de communion politique entre les DGS et les exécutifs qui les employaient. La jurisprudence a d'ailleurs très tôt tenu compte de la dimension à la fois administrative et politique de la position des

(14) CE 30 sept. 2015, n° 375730, *Communauté d'agglomération Côte Basque-Adour*, Lebon T. ; AJDA 2015. 1831 ; *ibid.* 2105, note M.-C. Montecler ; AJFP 2016. 68, comm. L. Derboulles.

(15) Et ce malgré le risque de précarisation et d'instabilité de la position des DGS au sein des collectivités, sur ce point, v. J.-C. Némery, *Les DGS face aux risques du « spoil system »*, AJFP 2008. 57 s.

(16) TA Dijon, 16 juin 1998, n° 965280, Mme G. cl Cme de Montbard, AJFP 1998. 51.

(17) Outre l'obligation d'informer au préalable l'intéressé de la fin de son détachement et de lui permettre de présenter utilement ses observations lorsque cet achèvement est décidé pour des motifs tenant à sa personne (CE 16 déc. 2013, n° 367007, *Dpt du Loiret*, Lebon T. ; AJDA 2014. 11 ; ou CE 4 juill. 2007, n° 286029, C^e d'Albi, inédit au Lebon), et l'obligation de motivation d'une telle décision (CE 13 oct. 1995, n° 135104, C^e de Sarlat-la-Caneda, inédit au Lebon), il est important de relever l'interdiction de cessation des fonctions d'un DGS dans un délai de six mois suivant la nomination de l'agent, la désignation de l'autorité territoriale ou encore au cours de la période suivant une élection (CE 21 juill. 2006, n° 279502, C^e d'Épinal, Lebon T. ; AJDA 2006. 2030 ; AJFP 2006. 290).

(18) Le fonctionnaire en détachement sur un emploi de DGS dispose en effet de solides garanties en la matière, ne serait-ce que du fait de l'obligation de reclassement à l'issue de son détachement, si nécessaire en surnombre lorsque cette issue résulte d'une initiative étrangère à l'agent, en vertu de l'art. 67 modifié de la loi du 26 janv. 1984, codifié désormais aux art. L. 513-24 et L. 513-26 du CGFP. Dans le sens d'un renforcement des garanties accordées à un fonctionnaire en position de détachement sur un poste de DGS, v. CE 10 févr. 2023, n° 443616, Lebon T. ; AJDA 2023. 262 ; AJFP 2023. 302, obs. C. Froger ; AJCT 2023. 385, obs. D. Krust.

(19) Sans tomber dans l'excès de certaines situations extrêmes (CE 7 janv. 2004, n° 250606, Lebon : perte de confiance de l'élu envers son secrétaire général de mairie justifiant qu'il soit mis fin à ses fonctions à la suite d'une altercation avec un adjoint au maire), il est facile d'envisager de manière très large les motifs d'une perte de confiance susceptible de justifier la fin des fonctions d'un DGS (par ex. CAA Paris, 18 mars 2004, n° 00PA03563 : disparition du lien de confiance caractérisée par la mauvaise volonté et l'attitude systématiquement négative dont fait preuve un directeur des services techniques dans la mise en œuvre des orientations définies par une nouvelle municipalité).

(20) Par ex. CAA Bordeaux, 22 févr. 2018, n° 17BX02310 et 17BX02316, AJDA 2018. 955 ; AJFP 2018. 272, concl. G. de La Taille ; AJCT 2018. 347, obs. P. Jacquemoire.

(21) Une comparaison provocatrice qui n'est toutefois pas dénuée de fondement juridique, par exemple eu égard aux conditions d'achèvement de l'emploi des DGS qui permettent la prise en compte de l'inaptitude de ces derniers à exercer de telles fonctions.

(22) Soulignant la dynamique d'emprise du politique sur les DGS, l'étude conduite par Jérôme Grolleau révèle par exemple une tendance contemporaine à l'exercice d'une pression forte sur le DGS éprouvant de grandes difficultés à faire valoir ses remarques et ses préconisations, passant à un positionnement global de strict exécutant de la commande du politique (v. J. Grolleau, Directeur général des services : DGS, que deviens-tu ?, Cahier de l'Observatoire MNT, n° 24, nov. 2020, p. 29).

DGS pour admettre la mise en jeu par les exécutifs locaux d'une forme de « *spoil system* »¹⁵ ; en d'autres termes, pour admettre par exemple que le changement de majorité municipale puisse justifier à lui seul le remplacement du DGS d'une commune « en se référant au seul motif tiré de l'intérêt du service nécessitant une complicité totale et confiante entre le maire et son premier collaborateur »¹⁶. En miroir de l'ouverture progressive du recours au contrat comme modalité de recrutement des DGS au sein des collectivités territoriales, il est par conséquent possible de relever l'assouplissement concomitant des conditions d'achèvement de leurs fonctions. Sur ce point, il convient là aussi d'apprécier la situation juridique de ces derniers sous deux angles différents, lesquels manifestent, l'un comme l'autre, une forme de fragilisation de leur situation du point de vue aussi bien de la précarité de celle-ci que de leur dépendance à l'égard du pouvoir politique local.

D'une part, s'agissant des fonctionnaires en position de détachement sur un emploi de DGS, il est possible de relever tout d'abord la relative stabilité de leur situation, dans la mesure où la fin de leurs fonctions est entourée – du moins en apparence – d'un certain nombre de garanties susceptibles, en application de l'article 53 modifié de la loi du 26 janvier 1984, désormais codifié aux articles L. 544-1 et L. 544-2 du code général de la fonction publique, de les mettre à l'abri non seulement d'une emprise excessive du pouvoir politique¹⁷, mais aussi d'une forme de précarisation de leur situation professionnelle¹⁸. Il n'en demeure pas moins que le maintien d'un fonctionnaire sur un emploi de DGS dépend toujours en premier lieu de la volonté de l'exécutif local recruteur, et plus précisément de la confiance qu'il peut avoir dans ce dernier¹⁹. D'autre part, la situation juridique des contractuels soulève là encore davantage d'interrogations, dans la mesure où elle ne prévoit pas de garanties similaires à celles octroyées au profit du fonctionnaire en détachement, notamment à propos de leur situation professionnelle, accentuant à la fois le risque d'emprise du politique sur leur emploi et de précarisation de celui-ci. Il est par ailleurs pertinent d'ajouter que, au contraire, l'agent public contractuel recruté sur un emploi de DGS dispose de garanties juridiques moindres que celles accordées aux autres agents publics contractuels dans la mesure où la perte de confiance ne peut constituer un motif légitime de rupture du contrat que dans la première hypothèse²⁰, la seule dans laquelle la fin des fonctions peut être facilitée au nom de l'exigence de loyauté et de confiance.

Il est finalement possible de considérer que l'occupation d'un poste de DGS au sein d'une collectivité territoriale s'avère être par nature très précaire, bien qu'elle semble l'être plus encore lorsque son recrutement est assuré par la voie contractuelle. Une situation précaire qu'il serait même envisageable de comparer, dans une certaine mesure et toutes proportions gardées²¹, avec celle du fonctionnaire stagiaire. À l'instar de celui-ci, le DGS se trouverait effectivement dans une situation probatoire eu égard notamment à sa loyauté envers l'autorité politique de nomination, et donc à la confiance que celle-ci pourrait placer en lui. Une situation qui n'est pas sans soulever certaines questions relatives à l'indépendance nécessaire du DGS, exerçant des fonctions administratives de conseil, à l'égard de l'autorité politique auprès de laquelle il est nommé. La dimension politique de cet emploi administratif contribuerait alors à fragiliser la situation des DGS en raison d'une forme de précarisation de leur fonction, mais aussi concomitamment, en raison d'une inféodation marquée à l'égard de l'autorité politique de nomination, qu'il s'agirait de satisfaire au mieux afin de conserver son emploi²². L'évolution des modalités de recrutement et des conditions d'achèvement de l'emploi de directeur général des services dans les collectivités territoriales ne ferait alors qu'accentuer la fragilisation de sa situation. Comment envisager en effet que le DGS puisse pleinement jouer son rôle de conseil – et finalement d'*« empêcheur de tourner en rond »* – auprès d'un élu local lorsque son recrutement, comme l'achèvement de ses fonctions, ne semblent plus suspendus aujourd'hui qu'aux lèvres de cet

élu qu'il est censé servir ? Si une telle fragilisation est notable, elle invite à constater que la dimension politique de cet emploi territorial contribue dans le même temps à brouiller sa situation au point de poser la question de la place du DGS au sein des collectivités territoriales.

■ Une situation brouillée en raison de la dimension politique

Souvent présentés comme la « clef de voûte »²³ de l'édifice territorial, en ce qu'ils assurent la coordination entre agents publics et sphère politique, les DGS « nagent entre deux eaux », au point de ne pas parvenir pleinement à identifier leur rôle, aussi bien eu égard aux missions qu'ils doivent exercer que par rapport à la place qu'ils occupent aux côtés de l'exécutif élu.

Une difficulté qui s'exprime d'autant plus en raison de l'absence d'un véritable statut légal des DGS qu'il convient d'opposer à l'importance et à la transformation²⁴ des missions qu'ils accomplissent. Souvent évoquée par les DGS eux-mêmes, « l'absence d'un texte normatif encadrant la relation [entre le DGS et l'élu] lui confère une tournure interpersonnelle », laquelle les plonge finalement dans une situation particulièrement complexe où « le fantasme de fusion ou bien à l'inverse d'instrumentalisation, [peut] à tout moment la miner »²⁵. Conscient d'une telle lacune normative, ainsi que de ses conséquences, le législateur de 2019 n'a pas manqué de tenter d'y remédier en proposant une clarification du rôle dévolu aux directeurs généraux des services des collectivités locales qui aurait dû être apportée par décret²⁶. Une clarification qui devait néanmoins demeurer à l'état de simple tentative en raison de l'opposition manifestée à son égard par certaines associations d'élus locaux²⁷ ayant conduit ensuite à son retrait par le Sénat. Maintenus ainsi dans une relation interpersonnelle avec les élus locaux, les DGS s'avèrent par conséquent soumis, non seulement à la volonté de ceux-ci dans l'accès à leur emploi, mais également dans la détermination des missions qui leur incombent, lesquelles présentent encore des contours suffisamment flous pour permettre à l'exécutif local de conserver une maîtrise certaine sur la personne ainsi que sur le rôle de son premier collaborateur. Une telle incertitude sur la situation du DGS, entretenue par le législateur comme par le pouvoir réglementaire, laisse finalement à l'exécutif élu la possibilité de s'entourer de gens de confiance et de définir lui-même l'étendue de leurs missions afin de gérer sa collectivité « à sa guise », et de conduire aisément son projet politique, en pouvant pleinement s'appuyer sur ce soutien administratif.

En l'absence d'un statut normatif définissant plus clairement les missions dévolues aux DGS, ces derniers ne disposent donc pas d'une garantie suffisante quant à leur champ de compétences, lequel demeure laissé à l'appréciation de l'exécutif local. Les textes existants permettent toutefois de cerner dans les grandes lignes leurs principales fonctions. Or celles-ci paraissent devoir les exclure dans une certaine mesure de la catégorie des agents publics locaux en leur conférant des tâches de direction, d'organisation des services²⁸ et, aujourd'hui, de participation à l'élaboration des politiques publiques²⁹. Ils tendent par conséquent de plus en plus à s'éloigner de la dimension administrative de leur emploi, brouillant encore davantage leur situation au sein des collectivités en raison de leur dimension politique de plus en plus dominante. Un brouillage qui pourrait d'ailleurs paraître accentué du fait de leur inéligibilité aux élections des représentants du personnel³⁰, laquelle invite en effet à les considérer comme extérieurs à ce personnel administratif.

Perçus davantage comme des personnels politiques qu'administratifs, les DGS n'en sont pas pour autant reconnus comme une partie intégrante des premiers, à la différence d'ailleurs des di-

recteurs de cabinet³¹. En outre, la prégnance de la dimension politique de leur emploi est aujourd'hui elle-même remise en cause, ou du moins concurrencée, par la participation accrue des usagers-citoyens à la détermination des politiques publiques locales³². En apparence exclus de la communauté des agents publics et progressivement mis à l'écart de la sphère politique, les DGS se trouvent bel et bien dans une situation de flou, d'entre-deux, bien plus forte qu'elle ne pouvait l'être en 1984. Une situation qui rend encore plus délicate pour eux-mêmes, comme pour les autres agents publics ainsi que pour les usagers, la détermination de leur rôle au sein des collectivités territoriales. Un flou qui n'est par ailleurs pas sans les exposer désormais encore plus fortement à des risques juridiques accrus en matière de responsabilité financière des gestionnaires publics³³. Des risques qui ne sont en outre pas seulement juri-

(23) J. Grolleau, préc., p. 27.

(24) Sur ces transformations, et sur leur influence sur la situation des DGS, v. J. Grolleau, préc., p. 11 s.

(25) J. Grolleau, préc., p. 27.

(26) L'amendement CL882 au projet de loi de transformation de la fonction publique, validé le 16 mai 2019 par l'Assemblée nationale, prévoyait en effet qu'un décret devrait préciser « les fonctions exercées par le directeur général des services des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale ». Cet amendement était par ailleurs associé à une proposition de contenu que ce décret pourrait reprendre afin de présenter plus clairement le cadre des missions et des fonctions des DGS.

(27) En raison d'une crainte de leur part de voir les DGS bénéficier par l'effet de ce décret d'un véritable transfert de compétences, en particulier en matière de gestion des ressources humaines. L'AMF rappelait ainsi, dans un communiqué du 23 mai 2019, que « les maires et présidents d'intercommunalité de France n'accepteront jamais que leur soit imposé le transfert de leurs prérogatives d'employeurs. Ils rappellent, en application du principe de libre administration, qu'il leur appartient de définir les missions confiées à leur directeur général des services ».

(28) Rôle initialement dévolu par l'art. 2 du décret du 30 déc. 1987.

(29) L'étude menée par J. Grolleau a effectivement permis de relever que, de l'aveu même des premiers concernés, « le DGS gestionnaire veillant à la légalité, c'est fini. Le rôle de management stratégique se renforce, le rôle politique du DGS s'affirme : pas un rôle partisan, mais au sens de politiques publiques » (J. Grolleau, préc., p. 31).

(30) En raison justement de leur manque d'indépendance à l'égard de l'autorité politique et « dès lors qu'ils doivent être regardés, eu égard à la nature particulière de leurs fonctions, comme ayant vocation à représenter la collectivité ou l'établissement employeur » : CE 26 janv. 2021, n° 438733, Synd. CFDT Interco du Calvados, Lebon T. ; AJDA 2021. 241 ; AJFP 2021. 267, comm. M. Cochereau ; AJCT 2021. 263, obs. O. Didrige.

(31) Il convient en effet d'établir une distinction nette entre les emplois de DGS et ceux de collaborateurs de cabinet de l'exécutif local. Alors que les premiers présentent justement une dimension administrative qui rejaillit notamment sur le caractère permanent de leur emploi, les seconds ne présentent qu'une dimension politique qui se traduit par leur exclusion de la hiérarchie administrative ainsi que par la limitation de la durée de leurs fonctions à la durée du mandat de l'élu qu'ils accompagnent.

(32) Confrontés aux conséquences de l'extension des procédures de participation et de consultation du public à l'élaboration des politiques publiques locales, les DGS soulignent que cette « introduction des usagers dans la conception du service crée une situation de concurrence entre l'expertise technique et l'expertise d'usage. L'administration ne peut plus dès lors se positionner en "sachant" et se trouve confronté aux propositions des usagers eux-mêmes. La perméabilité de la frontière usagers/administration remet en question sa place » (J. Grolleau, préc., p. 64).

(33) Emmanuel Gros, DGS de la ville de Vannes, relevait dans un entretien en date du 26 nov. 2021 (accordé à Acteurs publics TV) que l'évolution du cadre juridique de la responsabilité financière des gestionnaires publics devrait aboutir dans la pratique à amoindrir celle des élus, et à accroître celle des DGS alors qu'il n'existe toujours pas de définition légale de leur champ de compétences. L'ordonnance n° 2022-408 du 22 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (JO 24 mars), complétée par son décret d'application n° 2022-1605 du 22 déc. 2022 (JO 23 mars), confirme cette crainte exprimée par les DGS.

diques, mais qui touchent plus largement la question de la gestion humaine des DGS³⁴.

* * *

En plus de la fragilisation de leur situation au nom de la dimension politique de leur emploi, les DGS des collectivités territoriales se trouvent dans une situa-

tion juridique et professionnelle brouillée par cette même dimension, en particulier s'agissant de la détermination de leur rôle dans le fonctionnement de ces collectivités. Ce faisant, il semblerait bien qu'en quarante années d'existence, cet emploi fonctionnel local n'ait pas encore pris la mesure des risques inhérents à sa dimension politique en termes de pénibilité, de fatigue et d'usure, sans même évoquer les risques juridiques auxquels les exposent l'accomplissement de leurs fonctions. Un constat qui entre en résonance avec les propos de l'écrivain et homme politique Giulio Andreotti, pour qui « le pouvoir ne fatigue que ceux qui ne l'ont pas », ce qui serait en l'occurrence le cas pour le directeur général des services d'aujourd'hui, et ce peut-être encore plus qu'hier.

Raphaël Reneau

Maître de conférences en droit public à l'université Bretagne Sud,
chercheur au Lab-LEX (UR 7480)

(34) Jérôme Grolleau soulignait effectivement l'accroissement de la charge de travail des DGS et ses conséquences en termes de gestion des risques psychosociaux susceptibles d'en découlter. Il insistait toutefois plus généralement sur le fait que, « sans véritable statut définissant son rôle et sans administration centrale octroyant soutien et appartenance à un corps professionnel, le DGS exerce son activité à partir d'une assise institutionnelle fragile » (J. Grolleau, préc., p. 19).

LES CENTRES DE GESTION, OUTILS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE MUTUALISATION RH DU SERVICE PUBLIC LOCAL

Les 97 centres de gestion constituent, avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les deux organismes assurant des missions de gestion en matière de ressources humaines locales. Leur émergence reste étroitement liée à la construction de la fonction publique territoriale et porte une double ambition ou vocation : mutualiser les moyens RH, et même financiers, des employeurs locaux et réguler l'application des règles statutaires pour en permettre un respect homogène, spécifique et décentralisé sur l'ensemble du territoire national, et progressivement les relations salariales entre agents et employeurs. Ces deux dynamiques n'ayant cessé de se renouveler, elles ont modifié les compétences et les structures des centres de gestion, pour atteindre aujourd'hui une solide maturité.

Les centres de gestion ont 70 ans ou presque. Ancrés dans l'histoire, ils ont pour ancêtres les SIPCL, les syndicats intercommunaux pour la gestion du personnel des collectivités locales issus de la loi n° 52-432 du 28 avril 1952¹, complément du premier statut général des fonctionnaires de l'État².

■ Des outils de construction de la fonction publique territoriale

Dès l'origine, la loi fixe pour objectif à ces structures créées après-guerre « de faciliter aux communes l'application » de ce statut général communal, première affirmation d'une ambition d'homogénéité sur l'ensemble du territoire. Mais la création de structures de régulation et d'intermédiation au service des employeurs dans le champ de la gestion statutaire et des ressources humaines ne s'impose qu'aux petits employeurs, l'affiliation visant les seules les communes occupant moins de 40 agents titulaires dans un emploi permanent à temps complet, pour lesquelles les centres constituent la structure

de dialogue social dans le cadre d'une commission paritaire intercommunale composée en nombre égal de maires et de délégués du personnel.

Avec les premières lois de décentralisation et l'émergence, en 1983 et 1984, d'une fonction publique à trois versants, les centres de gestion ont étroitement suivi les évolutions de la conception de la fonction publique territoriale. Sans remettre en cause la plasticité liée à l'accompagnement des employeurs locaux, les centres vont être les outils de la construction d'une fonction publique territoriale à même de gérer les compétences de l'État transférées vers les collectivités. Cependant, leur modèle de relations aux employeurs va évoluer d'une structure pyramidale vers une relation de proximité fortement affirmée.

En 1984, coexistent trois catégories d'établissements publics : un Centre national de gestion en charge de la publicité des vacances d'emploi pour les corps de catégorie A, mais aussi de la gestion de ces cadres en formation ; au plan régional, des centres régionaux de gestion s'assurent pour les catégories A et B des concours, des tableaux de mutation entre collectivités, de la gestion des fonctionnaires momentanément privés d'emploi à la suite d'une suppression de poste et du reclassement des agents devenus inaptes ; le niveau départemental, qui concerne la gestion des carrières des fonctionnaires de catégorie C et D et pour les seules collectivités de moins de 200 fonctionnaires de ces niveaux.

Cette organisation n'a pas seulement une dimension historique, puisqu'elle a irrigué l'organisation institutionnelle actuelle des centres de gestion, qui s'organisent régionalement pour certaines compétences à exercer à un niveau régional. Elle interroge également les débats récurrents depuis les années 1990 sur l'opportunité, la nécessité ou l'inutilité de créer un établissement public national des centres de gestion.

(1) L. n° 52-432 du 28 avr. 1952, relative au statut du personnel des communes et des établissements publics communaux, JO 29 avr.

(2) L. n° 46-2294 du 19 oct. 1946, relative au statut général des fonctionnaires, JO 20 oct.

Être proche du terrain

M. Tempez. Il faut être vraiment proche des gens et du terrain pour transformer les intérêts individuels en intérêts collectifs.



F. Costes. Le manager est un passeur de relais – de sa hiérarchie ou des élus vers ses équipes pour les commandes et les projets – et un messager de l'expertise d'usage de terrain – de ses équipes vers sa hiérarchie ou les élus, pour la faire remonter.

Le rapport au territoire et aux usagers

V. Robitaillie. Notre spécificité : l'objectif final de cohésion sociale et territoriale qui arrive en déclinaison d'un projet politique sur un territoire.



G. Leblong-Masclet. Notre spécificité, c'est l'ancre au territoire. En termes de savoir-faire, le management territorial implique la réalisation d'un diagnostic territorial et le déploiement de stratégies de mobilisation des acteurs.

V. Lescailleuz. Il faut se nourrir à la fois des besoins, des envies des usagers et les travailler pour proposer des politiques publiques locales.

N. Lonvin. Comprendre l'évolution de la société, faire coïncider les volontés politiques de plus longs termes avec des besoins de réponse aux problématiques du quotidien, tout en en développant la qualité de vie et le sens au travail pour tous les agents.

Coopérer



S. Derdiri. Le travail avec une multiplicité de partenaires aux statuts différents (institution, associations, mais aussi usager) se retrouve moins dans d'autres administrations où les partenariats sont limités à quelques acteurs.

F. Burgy. Coopérer, co-construire, chercher le compromis, le consensus : il n'est plus possible de développer des actions sans se préoccuper de ce qui se fait « à côté ».

Être dans le concret

M. Choplin. Même dans mes fonctions de DGA, on me demande des arbitrages au quotidien pour lesquels je gère également des situations individuelles précises, qui sont très pratiques. Le sens est là-dans : dans la capacité à dénouer ce que les autres n'ont pas réussi à régler.

M. Tempez. Dans les collectivités, on a un impact sur les changements de demain. C'est peut-être une goutte d'eau, mais c'est une goutte d'eau concrète.



N. Angel. Praticien, le manager est habité par une logique de l'action et du service rendu. Engagé, le service public prend toute sa dimension dans ses réalisations. Il a ainsi un rapport aux temps courts (urgence opérationnelle) et aux temps longs (celui des projets) où sa durée assez longue d'affectation constitue une véritable plus-value.

Les managers se lèvent le matin pour...



F. Burgy. Observer la capacité de ce monde territorial à se mobiliser dans ce grand bazar général, à prendre les enjeux à bras-le-corps et à trouver des solutions pragmatiques pour s'en sortir, c'est ce qui me fait venir le matin.

A.-S. Dournes. Je trouve dans le collectif la capacité de résilience. Lorsque notre centre administratif a brûlé une nuit de violences urbaines, à 3 heures du matin la nuit du vendredi, le samedi, des dizaines d'agents étaient présents à l'ouverture pour aider, sans savoir comment, mais avec la certitude qu'ils devaient être là.

F. Nguyen-Commo. Je suis utile, je suis le maillon d'une chaîne qui permet de rendre un service de qualité visible.

« Nous œuvrons pour l'intérêt général au contact avec les habitants » : voilà un verbatim que l'on retrouve chez tous les managers interrogé·e·s. Au-delà, la proximité, l'impact visible, l'accompagnement des équipes et l'autonomie managériale sont clés dans leur épanouissement professionnel.



S. Derdiri. Je vois au quotidien les résultats du travail que nous menons avec l'ensemble des agents : une personne qui trouve un logement, un emploi, une formation... Il n'y a rien de plus satisfaisant que de savoir que notre action est utile au quotidien.

S. Berger. J'aime la proximité avec la décision : contrairement aux idées reçues, les choses peuvent aller très vite s'il y a une vraie volonté politique !

F. Despinasse. Je suis heureux de voir la grande capacité des collectivités à s'adapter et faire face aux crises : avec la crise de la covid-19, les collectivités

ont su agir efficacement pour assurer la continuité du service public.

É. Ruin. J'aime l'idée d'aller retrouver mon équipe, dans laquelle je me sens bien.

M.-C. Sivagnanam. Je peux – et j'aime – faire évoluer le collectif de travail en fonction des besoins des habitants.



R. Berthier. Travailler en proximité immédiate des élus est passionnant. On a l'opportunité de défendre ses convictions pour le service public en étant tout à la fois en capacité d'aider les décisions des élus, de piloter la mise en œuvre des politiques publiques par l'administration, tout en restant à portée d'oreilles des habitants.



D. Laope. Dans cinq ans, je serai fonctionnaire au service de l'intérêt général ! Ce n'est pas une bouteade, je n'ai pas de plan de carrière mais un engagement personnel bien enraciné. Je pense que nous aurons plus que jamais besoin de service public pour faire face aux défis qui se présentent à nous : environnementaux, démocratiques, sociaux, technologiques. Ma boussole : le service public et ses mutations. Aussi, j'aborde l'avenir avec incertitude mais sans crainte. Pour cela, je veille au quotidien à garder les yeux ouverts, à exercer une écoute affûtée du monde, à tenter de penser plus loin, tout en étant la plus ancrée possible dans le présent, en portant une attention fine aux détails, au local.

Des managers irrités, contrariés, agacés

De la gestion quotidienne à la question des moyens, du management au relationnel, les motifs d'agacement sont réels et freinent l'action des managers territoriaux. Parfois découragés mais toujours mobilisés, ils s'investissent pour lever freins et dysfonctionnements et faire en sorte que cela ne « coince » plus. Ou que cela « coince » moins. Ils racontent ce qui les irrite, les contrarie, les agace ou les rend parfois furieuses et furieux (parfois tout cela à la fois).



M.-C. Sivagnanam. L'image que continuent à avoir les agents territoriaux auprès d'une partie de la population. Il y a un gap profond entre l'image ou le manque de connaissance – et donc de reconnaissance – de nos métiers et la réalité qui est si belle et porteuse de sens et d'engagement.



V. Robitaillie. La méconnaissance dans la société du rôle fondamental du service public : ce n'est pas valorisant de dire que l'on bosse dans le service public. Ce regard critique est parfois décourageant.



É. Ruin. L'hyper technicisation de certains débats cruciaux qui privent les élus locaux de leur capacité de décision. Par exemple, la zéro artificialisation nette, le développement des énergies renouvelables...

L. Décamps. La complexité toujours croissante, l'incertitude devenue permanente liée aux crises ininterrompues : climatiques, environnementales, sanitaires, financières, sociales...



F. Despinasse. Agir au sein des collectivités devient de plus en plus complexe. Les différentes réformes de décentralisation et de simplification ne sont pas à la hauteur des ambitions.



B. Quignon. La standardisation sémantique, devenue presque vestimentaire, chez les managers. C'est une vraie menace pour nos collectivités qui doivent continuer à inventer des réponses nouvelles, innovantes et adaptées à leurs territoires.

F. Nguyen-Commo. Des délais de prise de décision parfois étendus qui s'expliquent par la multiplicité d'acteurs.



M.-F. François. L'imagination et l'énergie que mettent certains à trouver des raisons de bloquer ou de ne pas faire, quelles que soient les responsabilités qu'il ou qu'elle exerce.

A.-S. Dournes. Que l'on reproche la verticalité, tout en attendant que tout vienne d'en haut. Que l'on reproche le manque de transversalité, tout en faisant des silos des directions des forteresses imprenables.