



Ministère des Affaires
Locales et de l'Environnement



PETIT GUIDE DES RÈGLES ET BONNES PRATIQUES DES RELATIONS ENTRE ÉLUS ET AGENTS MUNICIPAUX

Par Mourad Turki & Jean-Michel Lebreton



Programme d'Appui
à la Réforme de
Décentralisation
composante **institutionnelle**



**PETIT GUIDE DES RÈGLES
ET BONNES PRATIQUES DES
RELATIONS ENTRE ÉLUS ET
AGENTS MUNICIPAUX**



© Union européenne, 2021

Le contenu de ce rapport n'engage que leurs auteurs et ne peut aucunement refléter le point de vue de l'Union européenne.

INTRODUCTION

La prévention et gestion des conflits entre élus et agents municipaux est l'un des thèmes de réflexion et d'action de l'Instance de Prospective et d'Accompagnement du Processus de Décentralisation (IPAPD), appuyé par le Programme d'Appui à la Réforme de Décentralisation (PARD), programme financé par l'Union européenne.

Un diagnostic de terrain mené, en 2020 et 2021, auprès de 80 représentants de 22 communes réparties sur tout le territoire de la République, a montré que des tensions peuvent être fréquentes au sein des municipalités en raison, notamment, de la méconnaissance de certains élus concernant leur rôle envers l'administration municipale. Il a été observé une certaine confusion des rôles et prérogatives entre élus et agents administratifs, les élus ayant souvent tendance à court-circuiter la hiérarchie administrative.

Les élus n'ont pas toujours été préparés à leur rôle et peuvent manquer d'information. La réussite de leur mandat nécessite des relations saines et une collaboration efficace avec l'administration municipale pour mettre en place et améliorer les services rendus aux habitants.

Ce petit guide rassemble, de manière simple, les grandes règles à respecter et des bonnes pratiques à suivre. En début de mandat, il peut éclairer les élus sur leur nouveau rôle. En cours de mandat, il peut leur rappeler les principes de leur action et de leur positionnement.

Ce petit guide précise quelques grands principes et apporte des conseils aux élus et aux agents. Il rappelle quelques règles ou bonnes pratiques. Dès le début du mandat, il est important de poser le cadre d'intervention et de préciser ou se mettre d'accord sur le rôle de chacun.

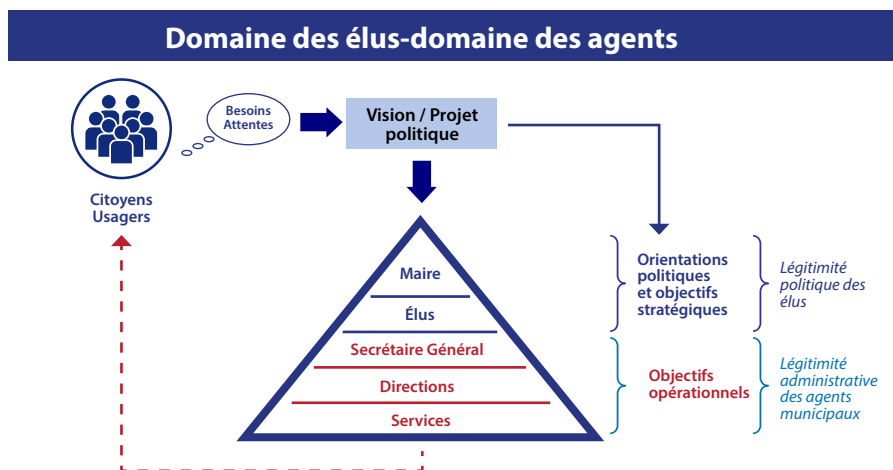
L'installation de l'équipe municipale est un moment fort pour la réussite de son mandat.

Elle nécessite accompagnement et adaptation pour les agents, formation et information pour les élus.

Des relations saines, respectueuses ainsi qu'une collaboration efficace permettent de rendre un service public de qualité pour les citoyens. Dans l'état actuel des textes réglementaires, il n'est pas toujours facile, pour les élus comme pour les agents, de trouver le bon positionnement et de rester dans leur rôle.

La question des relations entre élus et agents dans les communes se pose en raison de la coexistence d'une double légitimité :

- **La légitimité politique** des élus : représentants de la population ; ils ont été élus sur un programme et des choix politiques.
- **La légitimité administrative** des agents municipaux : elle repose sur leurs compétences car ils sont chargés de la mise en œuvre des décisions issues de ce programme.

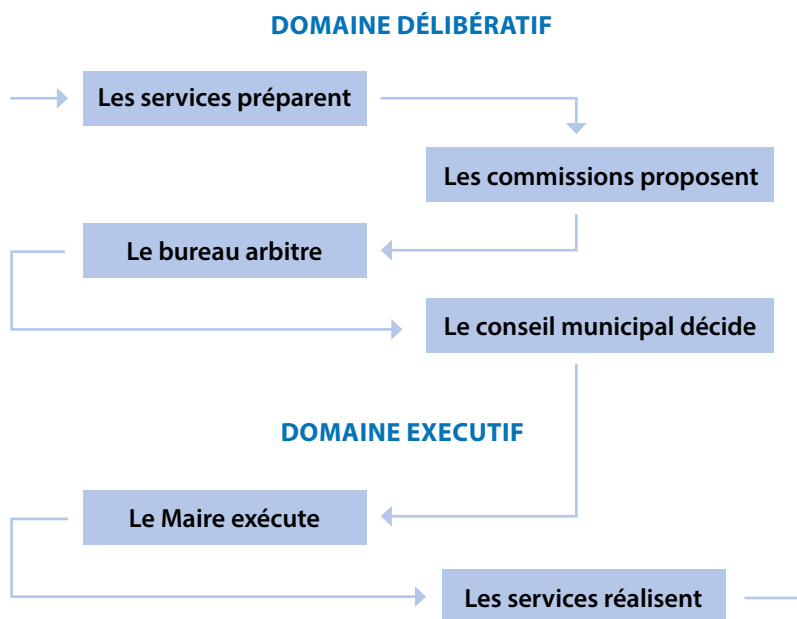


Les collectivités locales sont le lieu de rencontre entre deux cultures :

- La culture des élus qui ont en commun leur programme politique. Leurs personnalités différentes, leurs courants politiques et leurs compétences propres. Leur management est assuré par le président qui structure l'organisation de son équipe d'élus en prenant en compte ses spécificités.
- La culture de l'administration, structurée autour d'un programme et qui a pour objectif de mettre en œuvre le projet politique et de mener à bien les missions quotidiennes et permanentes de la commune. Ces missions quotidiennes peuvent être assurées sans pilotage politique fréquent, mais en revanche la mise en œuvre des projets nécessite une impulsion et un accompagnement politique fort.

Ces relations, entre élus et agents, sont donc complexes mais elles peuvent être facilitées par des enjeux communs :

- Mettre en œuvre le programme politique des élus ;
- Garantir la qualité du service public et l'intérêt général ;
- Rendre lisible le rôle et les actions de chacun ;
- Respecter le bon usage des fonds publics.



LE CADRE LEGAL

LE POUVOIR HIERARCHIQUE : Le président est l'autorité

- Chef de l'exécutif, le président exerce l'autorité municipale envers le secrétaire général et tous les agents municipaux
- Mais le président peut ne pas exercer seul cette fonction car il dispose **d'un pouvoir de délégation** ; de nombreuses délégations, mentionnées dans le Code des collectivités locales, sont destinées aux autres élus, au secrétaire général et à d'autres agents.

LE CADRE REGLEMENTAIRE

L'action de la collectivité est menée en respectant des cadres réglementaires, comme :

- Le Code des collectivités locales (Loi organique n° 29-2018 du 9 mai 2018, relative au code des collectivités locales),
- Le Statut de la fonction publique, (Art. 271 du CCL – Les agents de la commune sont soumis aux dispositions du statut général de la fonction publique et aux dispositions particulières qui leur sont propres).
- Les règles des marchés publics, de la comptabilité publique, de l'urbanisme, du fonctionnement du conseil municipal, le règlement du conseil municipal, etc.

Les élus sont incités à solliciter l'administration ; celle-ci peut être force de proposition pour que l'action des élus soit sécurisée sur le plan juridique et financier.

Les services doivent formaliser leur analyse sous la forme de notes ou de rapports concernant les dossiers. Ces documents sont destinés à la lecture des élus et doivent rester confidentiels. Ils doivent être lisibles, compréhensibles, pédagogiques pour faciliter la prise de décision des élus.

• LES DROITS ET DEVOIRS DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Il n'existe pas en Tunisie de fonction publique territoriale. Les secrétaires généraux et les cadres administratifs travaillant dans les communes sont soumis au statut de la fonction publique qui comprend des règles déontologiques. Ils sont soumis aux mêmes droits et devoirs que tous les autres fonctionnaires tunisiens.

CONSEILS ET BONNES PRATIQUES : METHODOLOGIE DE TRAVAIL

EN DEBUT DE MANDAT

- Présenter le projet politique : le président et ses adjoints présentent leur projet aux services qui, chargés de la mise en œuvre, pourront se l'approprier.
- Définir le périmètre de chacun (président, adjoints, présidents de commissions municipales) : rôle, missions, compétences.
- Mettre en place **des délégations** adaptées tant auprès des autres élus que du secrétaire général et, éventuellement, d'autres agents.
- Mettre en place un mode de gouvernance efficace.
 - ✓ Instaurer des temps d'échanges hebdomadaires (président-secrétaire général) ;
 - ✓ Définir une méthode de travail en privilégiant le mode projet (analyse du besoin, définition des objectifs, plan d'action, évaluation) et des méthodes participatives ;
 - ✓ Formaliser un circuit de décision pour les élus et pour les agents ;
 - ✓ Instaurer des instances de travail et de décision par projet ou par délégation, avec un élu délégataire et un cadre référent ;
 - ✓ Instaurer et formaliser des rencontres régulières entre l'élu délégataire et le service qu'il a en délégation.
- Présenter ce mode de gouvernance et le rôle de chacun à l'ensemble des acteurs et aux responsables des services et aux adjoints.
- Mettre en place des outils de pilotage partagés (suivi, reporting, fiches projet, etc.)

PENDANT TOUT LE MANDAT

- Se faire confiance.
- Communiquer.
- Rappeler régulièrement aux agents les choix politiques et stratégiques pour donner du sens à l'action.

CONSEILS ET BONNES PRATIQUES A L'ATTENTION DES AGENTS

LE ROLE DE L'AGENT MUNICIPAL

Les cadres et agents de l'administration municipale relèvent de la fonction publique tunisienne (Statut général des agents de l'État, des collectivités locales et des EPA (Loi n° 112 du 12 décembre 1983). La Constitution, dans son article 15, stipule :

« L'Administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général. Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de redevabilité ». Les agents doivent donc respecter des droits et des devoirs.

Les services de la municipalité restent dans l'opérationnel. Ainsi, ils doivent :

- Se référer à leur supérieur hiérarchique direct ou, éventuellement, à l' élu délégué (référént), et non directement au secrétaire général ou au président.
- S'exprimer dans un langage clair et compréhensible de tous.
- Ne pas répondre dans la précipitation (à l'oral, par mail ou par écrit) et s'assurer que la réponse apportée est validée par la hiérarchie.
- Garder une distance tant personnelle que professionnelle avec les élus.
- Reformuler les demandes des élus pour être certain de les avoir bien comprises.
- Prévenir les responsables administratifs, éventuellement les élus concernés, en cas de difficulté technique, juridique ou autre dans l'exerce de leur mission.

Le rôle plus spécifique du responsable de service

Il se positionne en interlocuteur unique auprès de l' élu délégué. Il doit :

- Rendre compte à son élu délégué.
- Rendre compte au secrétaire général.
- Informer son équipe des décisions des élus et les mettre en œuvre.
- Présenter des dossiers complets, sûrs du point de vue juridique, clairs et argumentés afin que les élus et le secrétaire général puissent se les approprier.
- Présenter des alternatives et apporter des éléments d'aide à la décision.

- Utiliser les outils de reporting mis en place dans la municipalité.
- A la demande de l'élu délégué, et en accord avec le secrétaire général, il peut participer à la stratégie de la collectivité.

LE ROLE DU SECRETAIRE GENERAL

Le Code des collectivités locales précise, dans son article 272, le rôle du secrétaire général.

Le secrétaire général, ou celui qui en fait fonction, est chargé, sous la responsabilité du président de la commune, de veiller au fonctionnement de l'administration municipale et de fournir des avis consultatifs aux conseils municipaux et aux structures qui en dépendent.

Le secrétaire général assiste aux travaux du conseil municipal, émet son avis et formule ses propositions au sujet des questions abordées, sans droit de vote. (...).

Certaines responsabilités peuvent être déléguées au secrétaire général par le président de la commune et par voie d'arrêté (Art. 262 du CCL). Il s'agit plutôt d'une délégation de signature dans certains domaines comme l'élaboration du projet préliminaire du budget de la commune, la formulation des propositions d'engagement des dépenses ou la gestion des ressources humaines.

S'il en a reçu la délégation, il est responsable des agents communaux. Il est soumis aux mêmes règles que les agents, auxquelles s'ajoutent :

- La nécessité de manager ses collaborateurs, arbitrer, faire de la régulation, de la médiation, du coaching.
- Il est l'interface entre élus et agents, il facilite la compréhension et la cohésion de la collectivité, veille au respect des droits et obligations de ses agents et à l'image de la collectivité.
- A la demande du président, il traduit les orientations politiques en objectifs opérationnels et en assure la mise en œuvre de manière professionnelle.
- Il dirige et coordonne ses services et veille à la sécurité juridique des actes de la collectivité.

CE QUE LES AGENTS DOIVENT EVITER DE FAIRE

- Court-circuiter leur hiérarchie directe.
- Prendre des décisions qui relèvent du seul pouvoir des élus.

LE RÔLE de l'ELU

- Le Président est le garant du projet politique de son équipe d'élus. Ils définissent ensemble le projet stratégique du mandat.
- Le président dispose d'un pouvoir hiérarchique sur les agents (les élus délégués n'ont pas ce pouvoir hiérarchique sur les agents).

Art. 257 du CCL : Le président de la commune est chargé, (...) des missions (...) relatives à :

- o La gestion de l'administration et la conservation des documents comptables et des archives de la commune,
 - o Le recrutement et la nomination des agents aux emplois fonctionnels (...),
 - o La veille, avec l'assistance du secrétaire général, au bon fonctionnement des services administratifs et de prestation des services (...)
- Les adjoints ou les membres du conseil municipal peuvent exercer, au titre de leur délégation, la responsabilité d'un domaine spécifique.

Art. 261 du CCL : Le président de la commune peut déléguer (...) à ses adjoints, à ses substituts et, à titre exceptionnel, aux membres du conseil municipal, une partie de ses pouvoirs, à l'exception de la signature des actes réglementaires.

- Le secrétaire général peut recevoir des délégations, notamment la gestion des ressources humaines

Art. 262 du CCL : Le président de la commune peut déléguer (...) au secrétaire général de la commune dans les domaines suivants :

- o L'exécution des arrêtés du président de la commune,
- o L'élaboration du projet préliminaire de budget de la commune, le suivi de l'exécution du budget, la préparation des dossiers de marchés, des contrats

de délégation de services publics, des contrats de partenariat, de concessions municipales, de l'établissement des rôles relatifs aux droits et redevances de la commune et des différents contrats,

o La formulation des propositions d'engagement des dépenses, des bons de commande, des autorisations de paiement et des pièces justificatives,

o La gestion des ressources humaines et la coordination entre les différents services municipaux, (...)

- L'élu est en position de validation : il apporte sa vision stratégique et veille à faire un lien avec le président.

CONSEILS ET BONNES PRATIQUES A L'ATTENTION DES ELUS

- Savoir laisser de l'autonomie aux agents, s'appuyer sur leur expertise et leur expérience.
- Etre vigilant sur leur propre comportement qui pourrait être interprété comme du harcèlement envers les agents.
- Associer les services à la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des projets.
- Fixer des objectifs clairs, datés et réalisables.
- Savoir arbitrer et expliquer les décisions des élus aux agents.
- Garder une distance personnelle et professionnelle à l'égard des agents.

CE QUE LES ELUS DOIVENT EVITER DE FAIRE

- Intervenir directement dans le fonctionnement des services municipaux (Exemple : éviter de donner des ordres directs aux agents)
- Réaliser des tâches à la place des agents (tâches administratives et tâches techniques)