

---

# La haute fonction publique territoriale face à la corruption

---

Entretien avec des membres de  
la haute fonction publique territoriale  
ayant désiré garder l'anonymat

Par les responsabilités qu'ils assument, les membres de la haute fonction publique territoriale (secrétaire général, secrétaire général adjoint, directeur des services techniques...) se trouvent au cœur du fonctionnement des collectivités territoriales où, ces dernières années, se sont développées tant d'affaires de corruption, plus ou moins importantes.

Quand de telles circonstances surgissent, ils ont bien peu de moyens d'intervention puisqu'ils sont dans une situation de totale dépendance à l'égard de l'élu en charge de l'exécutif qui peut, quand il le veut, les décharger de leurs fonctions. Dans le cadre de ce dossier, il nous a donc paru essentiel d'entendre leurs points de vue. Compte tenu des risques qu'ils estiment courir s'ils s'exprimaient publiquement sur ce sujet difficile, les trois représentants d'importantes collectivités de la région parisienne que nous avons rencontrés ont préféré garder l'anonymat. Dans l'entretien qui suit, ils seront simplement désignés par trois lettres afin de rendre compte des nuances de leurs analyses.

— *Compte tenu des postes stratégiques que vous occupez dans les collectivités territoriales, je voudrais d'abord savoir comment vous avez connaissance des affaires liées à la corruption? Vous arrive-t-il d'en être directement informés?*

A. Face à ce problème, les réactions de nos collègues sont assez contrastées: certains disent qu'on ne peut pas être ou avoir été secrétaire général et prétendre n'avoir jamais trempé dans ce genre de processus. D'autres affirment que les rapports entre l'argent et la politique ne les concernent pas même s'ils ont entendu parler de tel ou tel cas; personnellement j'ai plutôt tendance à croire les premiers.

B. J'ai le même avis. Par exemple, dans le fonctionnement des commissions départementales d'urbanisme commercial, par la connaissance que j'avais des dossiers, je voyais bien que quelque part le jeu était faussé mais je ne pouvais pas repérer où cela se situait exactement d'autant que, dans ce genre d'affaires, il y a une complicité forte entre les élus, les diverses administrations voire les Chambres de commerce parce que cela correspond à un intérêt économique important. Dans le cadre des délégations de service public, là où il y a eu des malversations, tout le monde pouvait constater que le prix de l'eau était trop cher et que cela revenait à une sorte d'impôt déguisé. Si on ne le savait pas, c'est qu'on ne savait pas lire un bilan, mais, dès qu'on regardait de près, on pouvait subodorer "quelque chose". Je crois donc qu'il y a beaucoup d'hypocrisie à prétendre que les fonctionnaires territoriaux n'étaient pas au courant. Bien sûr, dans bien des cas, ils ne connaissaient rien des éléments de telle ou telle tractation, mais on ne peut en dire autant de l'effet produit et de ses conséquences.

En ce qui concerne le financement des partis politiques, je pense, là aussi, qu'il est hypocrite d'affirmer que le secrétaire général de la collectivité ignorait tout d'autant que c'était une pratique très répandue. Il y avait même des officines avec pignon sur rue dans tous les partis politiques. Le secrétaire général ne pouvait donc pas ne pas savoir que cela existait. Mais, évidemment, il ne connaissait ni les circuits, ni les sommes en cause, ni les noms des responsables...

Donc, à mon sens, pour ces pratiques liées au financement des partis politiques, nous ne les ignorions pas; par contre, s'agissant de l'enrichissement personnel de tel ou tel élu, je n'ai jamais été au courant. On pouvait le supposer, mais sans avoir la moindre certitude d'autant que les méthodes utilisées sont, ici, encore plus discrètes, plus secrètes. Nos informations viennent de la rumeur et de la presse mais jamais directement, en tout cas pour ce qui relève de l'enrichissement personnel.

C. Je serai plus nuancé sur la question de l'enrichissement personnel: ces dernières années quand, en tant qu'élu ou haut fonctionnaire, on se trouvait en situation de pouvoir, il faut bien reconnaître qu'on n'était pas toujours très regardant. Le climat des années quatre-vingts était celui de l'argent facile et conduisait un certain nombre de gens à se laisser aller à des comportements qui, au départ, paraissaient assez anodins mais qui pourtant relevaient de pratiques illicites aboutissant à de l'enrichissement personnel frauduleux. Ainsi, en contact avec une entreprise pour la réalisation d'un marché public, il était tentant de lui demander de passer à son domicile pour effectuer quelques travaux. Et l'habitude a été prise que ce genre d'interventions ne donne pas lieu à facturation... L'élu ne voulait pas forcément une facture, et, s'il la réclamait, l'entrepreneur "oubliait" de la lui envoyer. Il ne faut pas nier ce type de pratiques. Bien des affaires en cours, notamment celles portant sur des abus de bien sociaux, ont révélé des procédés assez éloignés de l'éthique professionnelle et de ce que les élus, en tant que représentants du peuple, doivent éviter de faire. Aujourd'hui, les garde-fous mis en place permettent de revenir à un mode de fonctionnement plus normal.

Il y a, par ailleurs, un autre facteur assez pervers: souvent, en effet, on parlait de quelque chose de reconnu et de tout à fait légal comme par exemple le fait de verser une certaine somme pour accéder à une délégation de service public. Il en est de même dans le domaine de l'urbanisme commercial: rien n'empêchait une grande surface de verser très officiellement une somme d'argent pour permettre la réalisation d'un équipement communal. De ces mécanismes parfaitement légaux, le risque est grand de voir se développer une dérive facile vers des choses très différentes... De l'enveloppe officiellement versée à l'occasion d'une des situations évoquées, on passe insensiblement à une surtaxation venant financer on ne sait quoi dans le budget communal, puis à des versements occultes pour le financement du parti ou d'autre chose... la glissade est tentante et, au départ, indolore.

— *Je suis étonné lorsque vous dites que vous n'étiez pas au courant des affaires qui pouvaient survenir dans les collectivités territoriales où vous avez travaillé. Comment est-ce possible alors que vous occupez des postes clés dans le fonctionnement de ces institutions?*

A. Dans la collectivité où je travaillais il y a quelques années, j'ai connu une institution gangrénée à tous les échelons. Quand un président ou un maire utilise ce genre de procédés, il a besoin de la complicité des hauts cadres, davantage d'ailleurs du directeur des services techniques que du secrétaire général. Si le directeur le suit dans sa logique, il prélève sa dîme au passage; ses ingénieurs vont agir de même et on descend ainsi jusqu'au mécanicien qui répare la voiture des copains pendant les heures de travail dans les ateliers municipaux et auquel on ne peut rien dire puisqu'en définitive chacun, à son niveau, profite de ces pratiques. J'ai vécu cela.

Quant aux élus, on ne connaît ni leurs ressources, ni leur patrimoine; tout au plus, peut-on se faire une idée de leur train de vie à partir de certains signes extérieurs, comme la possession d'une résidence secondaire ou d'une voiture de grosse cylindrée, qui nous amènent à nous poser des questions. C'est vrai aussi pour des collègues. J'ai connu un directeur général qui avait trois voitures de fonction: une pour les sorties officielles, une pour se faire plaisir et une troisième pour sa femme.

— *Vous semblez dire, au fond, que dans les années 80, ces phénomènes de corruption étaient assez généralisés. Vous avez utilisé des termes comme "habitude", "consensus", "complicité", "morale affaiblie"... qui traduisent un climat d'acceptation diffuse et de banalisation de procédés qui, aujourd'hui, sont perçus tout de même assez différemment, au moins pour un certain temps?*

C. Il ne faut rien exagérer. Dans la collectivité où j'étais, sur cent trente personnes, deux ou trois seulement étaient plus ou moins soupçonnées d'avoir des pratiques de ce type. Aujourd'hui ces personnes seraient beaucoup plus prudentes. Cela restait donc le fait de petites

minorités. Ces dérapages ne sont que des exceptions. Avec la quasi totalité de mes collaborateurs, nous avons eu des pratiques extrêmement saines et transparentes même s'il est vrai que ce sont les 2 ou 3% que j'évoquais qui se voient le plus. Nous sommes très vigilants avec une éthique très forte.

Par ailleurs, cela se limitait surtout aux services techniques; dans la fonction publique territoriale, mais aussi, par exemple, au sein de la DDE (Direction départementale de l'équipement).

— *Cette dernière remarque n'est-elle pas un peu corporatiste?*

A. Pas du tout. Quand j'étais étudiant, j'ai fréquenté ces milieux et j'ai vu ce qui s'y passait. Et à l'époque, je ne me destinais pas nécessairement à la fonction publique territoriale. Cela rejoint les pratiques du bâtiment qui vont du repas d'affaires au cadeau de fin d'année à d'autres choses plus importantes. Il y a là une tradition française de corruption "sympathique" qui commence donc par des gestes anodins...

B. J'irai beaucoup plus loin: au début de ma carrière, j'ai connu des ingénieurs de l'équipement qui avaient des commissions d'honoraires liées au montant des travaux: plus les devis et les factures étaient élevés, plus ils gagnaient de l'argent. Par la suite ce système a été modifié mais, au départ, il fonctionnait de cette manière.

— *Quand de telles situations surviennent dans la collectivité où vous exercez vos responsabilités, que pouvez-vous faire?*

A. Lorsque cela m'est arrivé, j'ai refusé de céder aux pressions. Mais c'est extrêmement difficile. On est soumis au devoir d'obéissance et on a aussi le droit de refuser des ordres manifestement illégaux mais, dans la pratique, la voie est étroite entre ces deux attitudes. On sait très bien que, sur le plan professionnel, ce serait suicidaire de dénoncer ouvertement des choses d'autant que nous ne pouvons pas disposer de preuves tangibles.

Le haut fonctionnaire territorial qui se trouve confronté à un système organisé au sommet — je ne parle pas de dérives individuelles — est vraiment désarmé. C'est particulièrement vrai pour les années quatre-vingts; aujourd'hui, ce fonctionnaire se trouve malgré tout dans une situation plus favorable: il peut se servir du rempart des textes adoptés ces dernières années et qui forment un dispositif très complet et très dissuasif. Cela nous donne la possibilité de nous abriter derrière des textes précis.

B. S'il est vrai que l'application du nouveau code pénal aux élus est un bon élément de barrage — les élus ne peuvent plus faire n'importe quoi — il est aussi, malgré tout, une arme à double tranchant: prenons, par exemple, le cas récent d'un maire bien connu dans le sud de la France qui a eu recours à des pratiques complètement illégales et qui a voulu charger son directeur général. Dans des cas de ce genre, le fonctionnaire risque de servir de bouc émissaire en lieu et place du vrai fautif. Ceci est d'autant plus délicat que depuis la réforme de 1987 qui a introduit la dissociation du grade et de la fonction pour les hauts

fonctionnaires de la fonction publique territoriale (ceux qui ont des emplois fonctionnels de direction), notre position statutaire est affaiblie.

Nous sommes tenus, de par la loi, de dénoncer les irrégularités dont nous serions témoins mais vous imaginez concrètement ce que cela impliquerait: un secrétaire général dans cette situation de fragilité statutaire risque de tout perdre... Il sera mis à l'écart puis déchargé de fonction. Il y a vraiment des choses très perverses dans ce système...

*— Est-ce que la profession, à travers ses organisations représentatives comme l'association des administrateurs territoriaux ou le syndicat des secrétaires généraux, a pris des positions sur ce sujet car je suppose qu'il y a souvent eu des débats sur une question aussi difficile?*

B. Oui, des positions ont été prises mais il faut bien voir nos spécificités. Nous ne sommes guère armés pour agir et, par ailleurs, il faut souligner l'émiettement de notre profession. A chaque fois, en raison de la nature même de notre travail, nous sommes seuls face au maire. Même si des positions collectives sont prises, elles devront être mise en œuvre dans une configuration où le fonctionnaire est isolé dans un face à face avec l'élu en charge de l'exécutif...

*— Cela signifie que les secrétaires généraux de villes comme Lyon, Nice, Grenoble ou Angoulême, ont été ainsi complètement désarmés?*

A. A Grenoble, le directeur général des services de la ville a été témoin d'un certain nombre de choses; il a subi des pressions extrêmement fortes pour qu'il se taise. Je me demande quel est désormais son avenir dans la fonction publique territoriale. Sa chance est d'appartenir à la fonction publique d'Etat, ce sera donc sans doute moins difficile pour lui.

*— Vous réagissez souvent par rapport à la fonction publique d'Etat; les garanties dont vous bénéficiez sont donc tellement différentes?*

A. Oui. Il est clair que nous n'avons pas du tout les mêmes garanties que dans la fonction publique d'Etat. Si nous entrons en conflit avec le maire, il peut, quand il le veut, nous décharger de nos fonctions. Concrètement, cela signifie que nous devons aussitôt quitter notre poste pour être rattachés au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT); non seulement ce n'est pas une position très agréable mais en plus cela induit une sensible perte de rémunération puisque près de 40% de celle-ci dépend des avantages annexes que donne la collectivité. Quand on est passé par cette situation qui ressemble un peu à un cimetière des éléphants ou à un mouroir, il est assez difficile de retrouver un poste surtout si on se traîne la réputation sulfureuse d'un homme qui a craché dans la soupe en dénonçant telle ou telle pratique... Dans une situation comparable, le fonctionnaire d'Etat pourra "bénéficier" d'une promotion-sanction.

*— Cela signifie donc que dans ce genre d'affaires, vous ne pouvez rien faire sinon partir?*

On peut quand même résister et refuser de cautionner sur le plan technique. Mais cette attitude ne peut durer qu'un temps.

– *Aujourd'hui, le climat général a changé; quel est selon vous la date ou le moment qui marque ce tournant?*

B. Les Chambres régionales des comptes jouent un rôle très important surtout depuis que leurs rapports, en application de la loi Joxe de février 1992, doivent être communiqués à l'assemblée délibérante concernée., Consécutive au rapport Bouchery, la loi Sapin de 1993 est une étape clé: elle a incontestablement contribué à réguler bien des pratiques et donc à changer le climat.

C. Je ne serai pas aussi affirmatif sur la loi Sapin, mais je pense effectivement que l'amélioration du climat est récente: pas plus de deux ans.

– *Selon vous, quels sont les facteurs qui ont permis à la corruption de se développer à ce point ? Beaucoup d'analystes pensent, par exemple, que la décentralisation a produit des effets pervers conduisant à de telles pratiques...*

A. Le facteur déterminant a été, selon moi, le besoin d'argent sans cesse croissant des hommes politiques, notamment pour les campagnes électorales; et cela a concerné tous les partis. La corruption existait avant la décentralisation, comme elle existait aussi avec les services de l'Etat, mais c'est vrai que ce besoin de financement a coïncidé avec la décentralisation qui a conduit à des concentrations de pouvoirs, parfois très importantes, pour certains élus locaux. Même le maire d'une petite commune détient un moyen de pression sur le plan financier à travers les compétences dont il dispose en matière d'urbanisme. Quand, par exemple, il suffit de déplacer de quelques millimètres le tracé d'une zone sur un plan d'occupation des sols pour multiplier par dix la valeur d'un terrain, il est difficile, pour certains, de résister à la tentation des avantages que cela peut procurer.

B. Ceux qui dénoncent la corruption de manière véhémente et permanente en incriminant la décentralisation poursuivent une stratégie bien claire qui renvoie à d'autres objectifs que la lutte contre la corruption... Il faut donc relativiser ce discours même s'il est vrai que la décentralisation a donné de nouvelles et importantes compétences aux élus locaux.

Je ne crois d'ailleurs pas que cette explication soit convaincante. C'est plus globalement lié à la nature humaine: quand on se trouve dans certaines situations particulièrement tentante, certains se laissent glisser vers ces attrait.

Le cumul des mandats ne me paraît pas non plus un argument décisif, mais, par contre, ce que je crois important est leur durée. Les mandats

locaux me semblent trop longs; ils devraient être limités dans le temps. Une telle réforme permettrait d'utiles renouvellements démocratiques qui empêcheraient que ne se développent des mécanismes de clientélisme et de népotisme. Cela pose, plus largement, la question de la professionnalisation de la politique qui ne me paraît ni nécessaire ni salutaire. Il faudrait, au contraire, un véritable équilibre entre ceux qui ont la compétence technique (les fonctionnaires) et ceux qui ont le pouvoir d'orientation politique.

Enfin, il convient de mieux organiser encore la régulation des relations entre les collectivités et les entreprises. Même si d'importants progrès ont été accomplis ces dernières années, grâce à de nouveaux textes sur le financement des partis ou l'organisation des marchés publics, il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.

A. J'ajouterais une remarque peut-être anecdotique: on vit dans un système où l'image compte beaucoup; ce qui conduit certains à se croire obligés d'étaler un standing de vie très confortable avec des costumes de chez Smalto et des villas à Saint-Tropez. Je pense qu'il est possible de faire de la politique autrement. Dans d'autres pays, cela se passe différemment. Et, en France, il y a bien des collectivités où les élus continuent à vivre normalement.

*— Comment évaluez-vous l'efficacité des nouvelles règles mises en place, depuis quelques années, pour lutter contre les différentes formes de corruption ?*

A. Cette efficacité est incontestable. Elle n'est pas le résultat de telle ou telle disposition en particulier mais plutôt de la combinaison de l'ensemble de ces nouvelles règles: le financement des partis politiques et des campagnes électorales, la loi Sapin, le nouveau Code pénal, le renforcement du rôle des Chambres régionales, la loi sur les marchés publics... Désormais, il existe un arsenal cohérent, à la fois juridique et administratif, qui a d'ores et déjà produit ses effets. Je vois cependant au moins encore une lacune: en matière d'urbanisme où les pouvoirs des maires sont restés relativement intacts. Cela peut conduire à de graves dérapages pour les raisons que nous avons évoquées.

B. J'ajouterais qu'à l'inverse, ils ont une maîtrise très insuffisante dans la construction comme dans l'attribution des parcs de logement locatif. C'est pourtant la condition pour qu'une municipalité puisse vraiment avoir les moyens d'une politique du logement. En d'autres termes, il vaudrait mieux que les maires aient moins de compétences en matière d'urbanisme et davantage dans le domaine du logement.

*— Pour conclure, quels seraient vos propositions pour compléter les dispositifs actuels en matière de lutte contre la corruption ?*

A. La première serait qu'on renforce le rôle de la haute fonction

publique territoriale. Dans cette perspective, il conviendrait de réfléchir aux pouvoirs qui nous sont donnés par rapport à ceux de l'exécutif d'une collectivité; il faudrait mieux délimiter ces rapports afin que chacun soit et reste bien dans son registre de compétence. Par ailleurs il faudrait revoir les protections qui nous sont accordées; alors qu'on peut s'interroger sur l'utilité d'un statut très protecteur pour certaines catégories de personnel comme, par exemple, les agents d'exécution dans les services à caractère industriel et commercial, il est paradoxal de constater que ce qui fait le cœur de la fonction publique territoriale est le plus fragile.

B. Outre cet aspect très important, je vois aussi une refonte du statut de l'élu — l'actuel étant tout à fait insuffisant — autour de trois axes bien précis: 1) Le non-cumul des mandats entre les mandats nationaux et locaux; quand quelqu'un est à la fois député, maire et détenteur d'autres responsabilités électorales il peut se trouver dans des situations où finalement il est juge et partie, ce qui me semble très dommageable; ce à quoi il faut ajouter le non-cumul des fonctions ministérielles avec des fonctions électorales dans des conditions à étudier. 2) La revalorisation des indemnités des élus qui, contrairement à ce qu'on croit, demeurent dans l'ensemble assez modestes. 3) L'interdiction d'effectuer plus de deux mandats pour un même poste; avec, là encore, un vrai statut qui, par exemple, pourrait permettre à celui qui quitte une responsabilité d'avoir une indemnité, à la fois parce qu'il a rendu service à la collectivité et pour prendre en compte le risque qu'il court de ne pas retrouver immédiatement un emploi.

Il faut que la société accepte de payer pour des gens qui lui ont ainsi rendu service. Tant que de telles dispositions ne seront pas mises en place, on trouvera encore des affaires de corruption.

*Entretien conduit par  
Jean-Paul Chagnollaud*