

LES ÉTUDES DE L'ADGCF

# Décryptage des nouveaux modes de collaboration

ENTRE DGS DES COMMUNES  
ET DES INTERCOMMUNALITÉS

AVEC LE SOUTIEN DE :





ASSOCIATION  
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX  
DES COMMUNAUTÉS  
DE FRANCE

<b>ÉDITO</b> .....	4
<b>INTRODUCTION</b> .....	6
<b>DES DGS COMMUNAUX « RESSOURCES » POUR DENSIFIER ET PROFESSIONNALISER LES ÉCHANGES</b> .....	8
Raphaël Médard, Directeur général des services de Clisson, Sèvre et Maine Agglo	
<b>FAVORISER LA CONVERGENCE DES POLITIQUES RH POUR BÂTIR UNE VÉRITABLE GPEC TERRITORIALE</b> .....	16
Martine Poirot, Directrice générale des services de la Communauté de communes du Bassin de Pompey	
<b>UNE APPROCHE MULTIDIMENSIONNELLE AVEC LA MISE EN PLACE DE COLLECTIFS DE DGS</b> .....	22
Yvonic Ramis, Directeur général des services de Vichy Communauté	
<b>EN ROUTE VERS LA PREMIÈRE ADMINISTRATION LOCALE UNIQUE ?</b> .....	30
Philippe Lemaire, Directeur général des services du SICOVAL (communauté d'agglomération du Sud-est Toulousain)	
<b>UNE ORGANISATION TERRITORIALISÉE AU SERVICE DES COMMUNES</b> .....	36
Éric Ardouin, Directeur général des services de Bordeaux Métropole	
<b>ORGANISER LA CO-PRODUCTION DES DIRIGEANTS TERRITORIAUX</b> .....	44
Frédéric Althabe, Directeur général des services de Métropole Rouen Normandie	
<b>CONCLUSION</b> .....	51

# LES RELATIONS ENTRE DGS AU SEIN DU BLOC LOCAL VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE MANAGEMENT HORIZONTAL ?



**Pascal FORTOUL**  
Président de l'ADGCF

**En quelques années, les DGS intercommunaux sont passés d'une logique de pilotage stratégique des politiques territoriales à une logique de co-production avec leurs homologues communaux.**

**La montée en puissance des communautés et des métropoles concernant les compétences de proximité a profondément transformé la nature des relations des dirigeants territoriaux au sein du bloc local.**

**En effet, on assiste actuellement à la mise en place de projets collaboratifs qui demandent l'adhésion et la participation de tous les décideurs du territoire.**

**Encore faut-il être en capacité de mettre en place des outils de gestion et de pilotage communs ambitieux pour améliorer les services publics mis à la disposition d'un citoyen-usager toujours plus exigeant.**

## ► COMBIEN DE PILOTES DANS L'AVION ?

Les modèles de gouvernance internes à l'intercommunalité ne peuvent pas répondre aux normes de management des organisations classiques pour une raison évidente : il n'y a pas de lien hiérarchique entre le DGS du groupement et les DGS de ses communes membres. Dans ce contexte, sur quel modèle inventer les modalités de coopération et de dialogue entre ces différentes administrations ?

Cette note d'analyse propose plusieurs éléments de réponse à cette question en explorant les modes de collaborations que les DGS d'une communauté de communes, de trois communautés d'agglomération et de deux métropoles ont mis en place ces derniers mois.

Avec ces témoignages, nous souhaitons mettre à votre disposition les « bonnes pratiques » qui pourraient vous inspirer et les écueils à éviter. L'enjeu : faciliter la gestion administrative de votre territoire et assurer un fonctionnement optimisé du couple intercommunalité-communes basé sur l'écoute, le respect et la subsidiarité.

La montée en puissance des intercommunalités a profondément transformé les relations des dirigeants du bloc local.

Les six témoignages que nous avons recueillis s'inscrivent au cœur de la thématique des 11<sup>es</sup> Universités d'été de l'ADGCF « réinventer le couple communes - communauté ». Ils convergent, au-delà des disparités de statuts juridiques et des contextes locaux, pour nous démontrer à quel point les relations entre les Directeurs généraux d'intercommunalités et leurs homologues municipaux ont évolué ces dernières années.

Il y a encore peu, les Directeurs généraux d'intercommunalités étaient identifiés comme des « médiateurs » dans leurs relations aux communes. S'ils conservent aujourd'hui ce rôle dans l'interface qu'ils assurent vis-à-vis des maires, ils se situent désormais sur un tout autre registre dans le rapport qu'ils entretiennent avec leurs confrères DGS des communes.

D'« intercesseurs », ils sont en passe de devenir les « assembleurs » d'une co-construction de l'intervention publique sur l'espace communautaire : là où récemment le Directeur général d'intercommunalité devait composer avec des pairs communaux dont les intérêts pouvaient diverger (et notamment celui de la ou des ville-centres), il anime aujourd'hui, à leurs côtés, un processus de convergence des pratiques professionnelles et de la production administrative.

Cette mutation des rapports entre DGS s'est imposée d'elle-même, sous la double contrainte de la rareté

des ressources financières et de la mise en œuvre des textes relatifs à la réforme territoriale à un rythme effréné.

Elle s'est cristallisée autour de trois exigences fédératrices : optimiser les moyens pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires, garantir à l'ensemble des habitants une qualité du service public de proximité, consolider et harmoniser les modes de fonctionnement pour écarter l'écueil potentiel que constituerait la cohabitation d'une administration à double vitesse au sein du bloc communal.

Enfin, elle s'inscrit dans une évolution notable de la relation au politique.

Confrontés à des enjeux inédits en début de mandat, les élus, autrefois plutôt indifférents à la nature des rapports entre DGS, se sont inscrits dans une logique de feuilles de route et de commande de solutions techniques.

Le positionnement institutionnel du Directeur général d'intercommunalité et la reconnaissance de ses aptitudes à « s'adapter (...) à des modalités de gouvernance à géométrie variable (pour) mettre en cohérence (une) offre fragmentée de politiques publiques » (étude ADGCF, Caisse des Dépôts et LATTS de 2016) le désignaient naturellement pour organiser cette dynamique collective de construction d'une nouvelle architecture administrative.

Par la diversité des approches qu'ils proposent, les cas étudiés révèlent le poids des configurations territoriales et des historiques institutionnels sur la détermination des cadres de collaboration entre l'intercommunalité et ses communes. Chacun a donc exploré ses voies et mobilisé, en fonction de ses réalités et de contraintes propres, les leviers les plus adaptés à l'accompagnement de ces changements.

*In fine*, l'intercommunalité, ses DGS et leurs partenaires des communes y ont démontré des capacités conjointes d'expérimentation et de créativité : mutualisation « à la carte » à Bordeaux Métropole, territorialisation et déconcentration pour la Métropole Rouen Normandie, désignation de DGS communaux « ressources » auprès des services de Clisson Sèvre et Maine Agglo, préfiguration d'une administration unique au SICOVAL, projections sur un comité territorial des directeurs généraux à Vichy Communauté, concept de plateformes de services aux communes au sein du Bassin de Pompey.

C'est donc une « mise en mouvement » de l'administration à l'échelle du bloc local qui prend corps. Co-pilotée par les DGS et leurs cadres de direction, elle repose sur une organisation matricielle et une transversalité qui appellent une mise en cohérence progressive des postures de management, des procédures d'intervention et des références métiers. Plus économe



D'« intercesseurs », les DGS d'intercommunalités sont en passe de devenir les « assembleurs » d'une co-construction de l'intervention publique.

de moyens dans l'absolu, ce fonctionnement décloisonné suppose toutefois un effort constant de coordination et des démarches régulières d'évaluation ou d'amélioration continue.

À date, cette logique de mise en commun des ressources, de partage des responsabilités et d'hybridation des ADN des cultures professionnelles semble acquise. Mais s'inscrit-elle inéluctablement dans le temps long ? Premiers intéressés, les usagers et citoyens sont-ils susceptibles de s'inviter aux arbitrages en cas d'insatisfaction ou de dysfonctionnements avérés ? Enfin, un rééquilibrage de la gouvernance des intercommunalités par la constitution de communes nouvelles conduirait-il à réinterroger ce modèle ?

Toujours délicat, le tournant du mandat ne devrait pas manquer de nous apporter quelques premières réponses.

# Raphaël Médard

Directeur général  
des services de Clisson,  
Sèvre et Maine Agglo



DES DGS COMMUNAUX  
« RESSOURCES »  
POUR DENSIFIER  
ET PROFESSIONNALISER  
LES ÉCHANGES



## » UN TERRITOIRE HOMOGENE, ATTRACTIF ET PRESERVE

Communauté d'agglomération depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, Clisson Sèvre et Maine Agglo est issue de la fusion de la communauté de communes de la Vallée de Clisson (39 000 habitants) avec celle de Sèvre, Maine et Goulaine (15 000 habitants). Sur ces terres où la tradition de coopération intercommunale est bien ancrée, le rapprochement s'est effectué sereinement. D'autant que les deux communautés exerçaient des compétences presque similaires et que les communes présentent des caractéristiques très proches. Des collaborations s'étaient d'ailleurs déjà établies au sein du Pays du Vignoble nantais.

Située au carrefour de la Métropole nantaise, de la Vendée et du Maine et Loire, l'Agglomération compte aujourd'hui 16 communes pour 54 000 habitants. Le territoire se distingue par sa multipolarité. Avec près de 7 000 habitants, Clisson est la ville la plus peuplée d'un réseau de communes qui comptent chacune de 1 200 à 5 600 habitants.

En partie viticole, proche du Nord-Vendée et du Choletais et située à 20 mn du centre de Nantes en tram-train, l'Agglomération est particulièrement attractive. Elle jouit à la fois d'une bonne dynamique économique (29 parcs d'activités, 3 800 entreprises) et démographique, son cadre de vie préservé séduisant de nombreux nouveaux arrivants.

## » RELATIONS ENTRE DGS : DU PARTAGE D'INFORMATION À LA CO-PRODUCTION

Le besoin de se rencontrer et d'échanger entre Directeurs de collectivités remonte aux années 2003-2004. Il résultait d'un constat établi par plusieurs DGS et Secrétaires de Mairie de la Vallée de Clisson : les élus présents en conseil communautaire ou en commissions ne leur transmettaient pas toujours les informations qui leur auraient été nécessaires.

Dans ce premier format de mise en réseau, les objectifs initiaux ont naturellement porté sur la diffusion et la fluidification de l'information communautaire et la création de liens d'interconnaissances entre homologues.

**Pour Raphaël Médard, arrivé sur le territoire en 2006, les rencontres très « descendantes » constituaient « le » contre-modèle.**

La réussite du projet communautaire passera par le décloisonnement.

Les réunions communautaires se voulaient donc à la fois plus conviviales et plus ouvertes aux discussions. Elles ont permis de mûrir progressivement une réflexion alternative sur la nature des relations entre collectivités, par l'exploration des notions de collaboration territoriale et de politiques publiques complémentaires.

Le DGS de la communauté y rappelait ainsi, chaque fois que nécessaire, que lui-même et ses services ne se situaient pas « au-dessus de la mêlée » mais bien aux côtés des communes et des habitants.

### La fusion, un cap difficile

À partir de 2012-2013, plusieurs DGS des communes ont commencé à exprimer le souhait d'être mieux associés aux réflexions territoriales.

La formule s'essouffait et chacun prenait conscience d'une nécessité à faire évoluer le fonctionnement et la finalité du réseau. Les esprits étaient prêts pour un investissement plus fort et des prises de responsabilités, l'idée étant de tendre vers des travaux de co-productions.

L'extension du périmètre communautaire par fusion, marquée par une période d'incertitude sur le périmètre à considérer, n'a pas permis d'engager ces évolutions avec le recul, la méthode et le pragmatisme qui auraient été requis.

L'association de DGS communaux aux groupes de travail constitués pour l'occasion, bien que souhaitée, ne s'est concrétisée qu'avec un temps de retard.

De même, un autre projet, consistant à organiser sur la séquence un séminaire commun de réflexion associant Maires et DGS, n'a pu aboutir.

Il en a résulté une période de crispations et de fragilisation des acquis.

Complexe, elle a néanmoins permis de provoquer une prise de conscience sur la nécessité de rebondir collectivement, autrement et plus qualitativement.

De nouvelles relations entre collectivités autour de l'exploration de notions de collaboration territoriale et des politiques publiques complémentaires.



### » COMMENT TENDRE VERS UN PILOTAGE COORDONNÉ DU TERRITOIRE SANS GESTION UNIFIÉE ?

La spécificité du contexte territorial, telle qu'elle a été décrite, joue ici un rôle fondamental. Du fait de dynamiques très porteuses et du large éventail des compétences exercées par l'intercommunalité, les communes de Clisson, Sèvre et Maine Agglo disposent de moyens suffisants pour apporter à leurs habitants des services publics de proximité de bonne facture.

En conséquence, la question de la création de Communes Nouvelles ne s'est, tout simplement, pas posée. Il s'est également avéré que la voie du schéma de mutualisation ne constitue pas ici un moyen suffisamment robuste pour « produire » massivement de la convergence administrative.

La recherche d'autres solutions, plus coopératives qu'institutionnelles, s'est donc imposée pour concilier points de progressions et d'équilibres.

**Un nouveau cadre de travail  
entre DGS, conçu  
pour co-construire et  
« porter à connaissance »**

Les rencontres entre Raphaël Médard et ses homologues, DGS ou Secrétaires de Mairies, se tenaient historiquement sur des intervalles allant de six à huit semaines. Elles ont désormais lieu mensuellement et sont structurées par un ordre du jour rythmé par trois temps :

- le premier est consacré à un travail très opérationnel sur l'évolution ou l'harmonisation des compétences. Les participants s'y essaient notamment à dégager des solutions relatives aux « zones grises » en se penchant sur la façon de réguler les cas qui, soit ne sont pas explicitement prévus par les statuts, soit pourraient donner lieu à interprétation ;
- le second aborde un sujet qui intéresse directement l'ensemble des communes, comme récemment le règlement européen sur la protection des données (RGPD) ;
- le troisième porte sur une thématique plus générale remontée par plusieurs membres du réseau. Elle peut relever indistinctement de la sphère municipale (avenir des TAP) ou d'un éclairage communautaire.

Ces réunions sont co-organisées par l'Agglomération et par la commune qui accueille, par rotation, les participants. Elles font l'objet d'un compte-rendu qui est rédigé par le DGS invitant.

Celui-ci transmet son projet à ses collègues pour recueillir d'éventuelles observations. Passé un délai de huit jours, il est considéré que le document est validé. Il est alors officiellement adressé aux DGS, mais aussi aux Maires, aux élus des commissions communautaires intéressés et aux cadres de Clisson, Sèvre et Maine Agglo concernés.

Des réunions  
co-organisées par  
l'agglomération  
et par la  
commune  
qui accueille,  
par rotation,  
les participants.



### **Des DG communaux, « référents », en appui aux services communautaires**

Ce recours systématique à un large « porter à connaissance » constitue un signal fort et récurrent. Il sert l'objectif poursuivi : instaurer à l'échelle du territoire, même en l'absence de leviers institutionnels plus contraignants, une convergence des cultures administratives et pratiques professionnelles.

En interne, le DGS de l'Agglomération effectue un suivi régulier de ces retours et insiste pour que ses équipes intègrent la teneur des travaux communs dans l'accomplissement de leurs missions.

Des process complémentaires ont d'ailleurs été institués pour renforcer cette dynamique. Désormais, dès lors qu'une politique publique s'y prête en raison d'une articulation de compétences (ex : petite enfance et scolaire), un ou deux des DGS communaux sont sollicités pour intervenir comme référents auprès des services communautaires.

### **Organiser un partage plus large de l'expertise et des ressources techniques territoriales**

Raphaël Médard tient à le rappeler : les DGS et Secrétaires généraux des communes n'ont pas attendu l'intercommunalité pour procéder à des échanges d'information, de documentation ou d'expertise.

Le nouveau cadre de collaboration et d'animation qui est déployé relève donc d'une logique de systématisation du réflexe de mise en commun par une organisation, une méthodologie et un suivi plus exigeants. L'objectif poursuivi est alors bien de densifier et professionnaliser, par cercles concentriques, des circuits de partage qui demeureraient jusqu'ici largement informels ou interpersonnels.

La démarche repose ainsi sur l'idée de privilégier, dès que possible, une approche collective pour étudier tout questionnement professionnel qui intéresse plusieurs collectivités

du territoire. La ressource et les réflexions sont ensuite partagées, comme ce fut le cas, récemment, sur le RIFSEEP.

De fait, si ces exercices de co-constructions ou de mise en commun de documents ne se cantonnent pas à de strictes problématiques communautaires, ils contribuent positivement à l'amélioration globale de l'efficacité administrative sur le périmètre intercommunal.

Les DGS entendent d'ailleurs en étendre la pratique, en la dupliquant sous l'angle d'approches métiers. Les responsables de services techniques viennent de se voir délivrer une feuille de route en ce sens ; l'impulsion de nouveaux réseaux sur les fonctions RH, juridiques et financières est d'ores et déjà à l'étude.



Le nouveau cadre de collaboration et d'animation qui est déployé relève donc d'une logique de systématisation du réflexe de mise en commun par une organisation, une méthodologie et un suivi plus exigeants.



## › DGS D'INTERCOMMUNALITÉ, UNE RESPONSABILITÉ PARTICULIÈRE

Pour Raphaël Médard, il est quelque peu artificiel d'établir des distinctions de profil ou d'exercice professionnel entre DGS de communautés et de communes. Il souligne qu'au fil du temps et en raison des transferts de compétences, l'intercommunalité « de projet » a beaucoup évolué vers une intercommunalité bien plus « gestionnaire ». Il en déduit que les compétences métiers attendues pour ces postes tendent à se rejoindre. Il constate d'ailleurs qu'il compose sur le territoire avec des conceptions différenciées de la relation à la communauté : les sensibilités gestionnaires ou subsidiaires croisent les approches en mode projets.

Plus qu'une forme d'appétence, ce serait donc d'abord sa position institutionnelle singulière, dont découle une responsabilité, qui amènerait le DGS communautaire à se saisir de la structuration et de l'animation d'un réseau local de cadres dirigeants territoriaux.

Quelles seraient alors les « bonnes recettes » à appliquer ?

### **Porter une vision globale des ressources et des équilibres territoriaux**

Même s'ils y sont très attentifs, les DGS intercommunaux peuvent et se doivent de porter un regard plus distancié que leurs homologues communaux sur le jeu politique et les rapports institutionnels. Sans se situer « au-dessus de la mêlée », leur positionnement les dispose à raisonner prioritairement en termes de territoire, en portant une vision globale sur les ressources et les équilibres à concilier dans la production des politiques publiques locales. Dans le contexte actuel, cela leur

donne une légitimité à susciter et animer des réflexions techniques sur l'harmonisation des pratiques et l'exercice des compétences.

### **Créer un cercle vertueux de confiance mutuelle pour assoir une légitimité vis à vis du Politique**

Cette coopération entre DGS appelle un investissement sur le long terme et une attention permanente. Il faut d'abord gagner la confiance de ses pairs, puis la conserver en entretenant leur intérêt. Cela passe par une valorisation des résultats obtenus auprès des élus puis par la capacité à mobiliser les ressources techniques sur de nouveaux chantiers opportuns.

À Clisson, Sèvre et Maine Agglo, ce patient ouvrage de maillage débouche aujourd'hui sur de la co-production et des traductions opérationnelles en termes d'amélioration des politiques publiques. Mais Raphaël Médard n'oublie pas que la démarche a connu une période de turbulences.

Et même s'il estime que la maturité de la dynamique devrait bientôt permettre l'association l'un DGS de commune « chef de file » à un cadre communautaire pour piloter certains travaux, il veillera à maintenir un degré constant d'implication.

Les DGS  
intercommunaux  
se doivent de  
porter un regard  
plus distancié  
que leurs  
homologues  
communaux sur  
le jeu politique.

**Proximité et disponibilité vis-à-vis des homologues d'un côté, acquisition d'une légitimité auprès des élus par le « porter à connaissance » et la démonstration régulière des résultats obtenus de l'autre : ce sont, selon Raphaël Médard, les deux piliers d'une progression collective au bénéfice des usagers à l'échelle communautaire.**

**En résumé, la FPT et son avant-garde intercommunale sont en première ligne des évolutions choisies ou contraintes que rencontre l'emploi public.**



# Martine Poirot

Directrice générale  
des services de la  
Communauté de communes  
du Bassin de Pompey



FAVORISER LA  
CONVERGENCE DES  
POLITIQUES RH POUR  
BÂTIR UNE VÉRITABLE  
GPEC TERRITORIALE



## › UNE INTERVENTION COMMUNAUTAIRE AXÉE SUR UNE LOGIQUE ORIGINALE DE « PLATEFORMES DE RESSOURCES ET DE SERVICES »



## › UN TERRITOIRE DE RECONVERSION IDENTITAIRE, PÔLE URBAIN D'ÉQUILIBRE DU SILLON LORRAIN

Le Bassin de Pompey constitue un territoire homogène de treize communes qui regroupent 41 000 habitants. Situé au Nord de Nancy, ce pôle de reconversion sidérurgique du Sillon Lorrain bénéficie d'une longue tradition intercommunale. La Communauté de communes, créée en 1995, dispose aujourd'hui d'un bouquet cohérent de compétences étendues qui concilient les services à la population, le développement économique et la préservation de l'environnement.

Périurbain, le Bassin de Pompey repose sur un maillage étroit de petites villes (4 communes comptent de 5 000 à 7 000 habitants) et villages dont les choix d'aménagement et de développement de l'espace communautaire ont contribué à constituer un véritable pôle urbain d'équilibre entre Nancy et Metz.

Les défis auxquels a été confronté ce territoire ont stimulé des habitudes vivaces de coopération, locales mais aussi interterritoriales (Pays devenu PETR). L'intercommunalité y a été pionnière et intégrée, son ingénierie privilégiée. Cela confère au Bassin de Pompey un ADN particulier.

Comptant aujourd'hui près de 30 cadres de catégorie A pour 245 agents, la Communauté a toujours constitué ici un levier puissant d'intervention subsidiaire aux communes et une ressource d'appui technique solide pour ses membres.

Le transfert de l'instruction des ADS (assuré pour trois communautés du PETR) puis le travail de réflexion mené sur le schéma de mutualisation ont ainsi débouché sur une conception originale de l'organisation. Elle est sous-tendue par deux concepts forts : des plateformes de services aux communes et un objectif de convergence des pratiques administratives.

### **Le Schéma de mutualisation, une démarche structurante**

C'est en effet en capitalisant sur les acquis communautaires (des compétences et des interventions intercommunales étoffées ; dont un SIG partagé, une brigade de renfort aux polices municipales, un service d'ADS...) que la feuille de route pour l'élaboration du schéma de mutualisation a été posée. Elle visait à définir un cadre efficace d'optimisation des moyens et des ressources publiques locales, puis à en étudier les modalités opérationnelles de déploiement entre 2015 et 2020.

La démarche concernant plusieurs services de proximité en prise directe avec la population (balayage des voiries, déneigement, restauration collective...), elle a suscité l'attention des maires et une forte implication des DGS communaux.

Coordonnés par un groupe d'appui technique aux élus pilotes du schéma de mutualisation, les différents chantiers sectoriels ont été explorés au sein d'ateliers thématiques. Ils associaient des DGS et des cadres communautaires.

Il en a résulté, pour chacune des missions concernée, des choix d'organisation adaptés aux contraintes de service et aux réalités-métiers :

- les polices municipales et la brigade de renfort communautaire ont été fusionnées pour former une brigade intercommunale de 16 agents, ce qui a nécessité le transfert au Président de la Communauté des pouvoirs de polices spéciales des maires en termes de voirie et d'ordures ménagères ;

 Nous sommes dans une logique d'harmonisation de gestion, pour mettre en perspective une administration en évolution.

- l'exercice des compétences relevant de services techniques (voirie, gestion de l'espace public, déneigement) s'appuie pour partie sur les moyens des villes les plus importantes (C.T. et personnels). Des agents des communes sont également mis à disposition pour assurer la livraison des cantines scolaires) ;

- outre le SIG, le service d'ADS et la brigade de police, le concept de plateformes intercommunales de services apportés aux communes a été étendu aux domaines suivants :

- la facturation des prestations aux familles ;
- les ressources humaines, notamment pour la formation et la mutualisation d'un préventeur ;
- l'achat public ;
- l'informatique et les systèmes d'information.

### **Les ressources humaines, un enjeu primordial**

Pour Martine Poirot, l'enjeu de convergence des pratiques professionnelles et d'acquisition de compétences est stratégique pour le territoire. Elle juge fondamental d'anticiper pour mettre la(les) administration(s) en mouvement et gagner en réactivité et en agilité.

C'est pourquoi la Communauté s'est saisie avec volontarisme des questions RH à l'échelle du Bassin de Pompey. S'appuyant sur le DRH et son équipe, la DGA Ressources & Prospectives travaille en étroite collaboration avec les référents des communes pour élaborer des plans globaux de prévention des risques et de formation.

Sur ce dernier point, qui lui tient à cœur, Martine Poirot souligne que l'équipe de direction et les cadres de l'intercommunalité constituent ici une précieuse ressource de proximité, mobilisable pour des sessions d'échanges ou de transfert d'expériences avec leurs homologues communaux.

Désormais, l'objectif est de tendre au plus tôt vers une Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences territoriale totalement aboutie.



## De la logique de plateformes à des approches métiers.

Plusieurs des briques de base nécessaires à la construction d'un tel outil sophistiqué de maîtrise des ressources humaines sont déjà posées :

- dans la dynamique de la mutualisation, les organigrammes ont été consolidés, afin d'harmoniser les dénominations de postes et de permettre de mieux identifier les savoir-faire et les compétences ;
- le Bassin de Pompey dispose aussi d'une cartographie des 700 agents en exercice sur son périmètre, la Communauté consolidant régulièrement les éléments relatifs aux perspectives de départs en retraite.

*In fine*, il s'agira de permettre aux élus d'objectiver leurs arbitrages sur l'évolution des effectifs ou d'affiner la définition des profils de postes qu'ils souhaiteront pourvoir.

Mais au-delà de cet intérêt majeur en termes de pilotage, cette approche globale bénéficiera aussi aux agents. En préfigurant une bourse locale des emplois publics, elle représente pour chacun des leviers potentiels d'évolution et de nouvelles perspectives de déroulement de carrière.

### Une animation du réseau des DGS plus productive

Comme la plupart des DGS intercommunales, Martine Poirot concède que les formats d'échanges qui se limitent à satisfaire les besoins d'interconnaissance ou s'en tiennent à l'apport d'éléments d'actualité sur les dossiers communautaires sont aujourd'hui dépassés. Ce modèle, s'il a longtemps prévalu, se heurtait d'ailleurs parfois à l'incompréhension ou aux réticences de maires de petites communes.

Le transfert de nouvelles compétences et l'obligation d'instaurer un suivi attentif et régulier des mutualisations ont, d'évidence, profondément modifié les attendus des uns et des autres quant aux travaux qui sont menés en réseau par les DGS ou les cadres du territoire.

Dans le prolongement de la phase d'élaboration du schéma de mutualisation, le dispositif d'animation s'est ainsi étoffé, s'ouvrant, *via* la logique de plateformes, à des approches métiers.

Ce sont désormais trois formats distincts de rencontres qui participent au renforcement de la coordination entre La Communauté du Bassin de Pompey et ses communes membres :

- Martine Poirot continue à réunir ses treize homologues tous les mois et demie dans un cadre d'échange et de partage d'information qui, s'il n'est plus suffisant, s'avère toujours nécessaire ;
- Les travaux collaboratifs les plus concrets relèvent pour leur part d'ateliers de suivi de l'activité des plateformes et des services rendus aux communes. C'est là que l'on évoque le recouvrement des impayés pour la plateforme « prestations aux familles », que l'on conçoit les plans de formation pour la plateforme RH, que l'acheteur public intercommunal rencontre les communes...

C'est aussi le cadre dans lequel les Directeurs des services techniques se coordonnent sur la gestion mu-

tualisée de l'espace public et la mise à jour du document d'orientation de la viabilité hivernale (DOVH).

Ces ateliers associent donc de façon variable, selon leur orientation plus marquée « service aux populations » ou « prestations d'appui aux communes », des DGS, les cadres référents communautaires et leurs homologues communaux.

Régulièrement les DGS se réunissent en configuration de « Comité d'appui ». Ils tirent le bilan de la production des ateliers et envisagent pragmatiquement ensemble les arbitrages ou réorganisations qui s'imposent.

■ Enfin, la DGS de la Communauté rencontre aussi de temps à autre ses pairs des quatre villes principales pour évoquer des enjeux spécifiquement liés aux services techniques ou pour examiner des dossiers qui les concernent tout particulièrement.



## » CONFIANCE ET CAPACITÉ À IMPULSER : DEUX CLEFS DU SUCCÈS

Selon Martine Poirot, la capacité à faire monter en puissance ces réseaux de travail collectif relève de la dynamique de projet. Or, ce type d'approche, familier au sein des communautés, est encore peu pratiqué à l'échelon communal. Pour obtenir des résultats durables, il convient alors de respecter les quelques étapes nécessaires à l'appropriation de la démarche, puis de porter une attention constante à l'intérêt qu'elle suscite.

Tout repose sur l'instauration initiale d'une solide relation de confiance. Elle suppose un niveau suffisant d'interconnaissance pour que s'éta-

blissent au sein du groupe des rapports égalitaires et conviviaux. La qualité de ces rapports garantit le niveau de franchise attendu des échanges entre les participants. Elle doit aussi permettre de composer, en toute transparence, avec les interférences que ne manque pas de susciter ponctuellement le jeu institutionnel.

La capacité à stimuler l'implication des DGS et désormais de leurs cadres communaux, est tout aussi déterminante. La Directrice des services du Bassin de Pompey le relève : seuls quelques DGS de communes se positionnent parfois comme chefs de file sur des actions. Le pilotage des travaux est encore essentiellement assuré par des cadres de la Communauté. La participation est certes très satisfaisante, mais elle n'engendre pas encore de prise de responsabilité.

Or, l'exploration de nouveaux champs de convergence administrative dépendra de l'intérêt qu'y trouveront les élus, les DGS et les services des communes. Il est donc nécessaire d'acter des progrès réalisés et d'apporter une démonstration régulière de l'utilité des démarches engagées. C'est pourquoi Martine Poirot accorde un soin particulier à l'organisation de ses réunions de DGS. Elle les prépare et les conduit à la façon d'un Comité de direction.

**« Il faut de la rigueur, de la régularité et un rituel pour ancrer de nouvelles habitudes de travail » !**

## Yvonic Ramis

Directeur général  
des services de  
Vichy Communauté



UNE APPROCHE  
MULTIDIMENSIONNELLE  
AVEC LA MISE EN PLACE  
DE COLLECTIFS DE DGS



## › SPÉCIFICITÉS DU CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

### **Un mandat marqué par des évolutions majeures du paradigme territorial**

Prestigieuse ville d'eau, Vichy et son agglomération se distinguent par des aménagements urbains et une offre de services caractéristiques des fastes de la Belle Époque (patrimoine public, parcs, opéra, équipements sportifs...).

La coopération intercommunale, bien que précoce (1961), s'est cantonnée pendant quarante ans au cœur du bassin de vie en associant sous forme syndicale puis districale les trois communes centrales que sont Vichy, Cusset et Bellevue-sur-Allier ; regroupant un peu plus de 45 000 habitants.

L'année 2001 voit la création d'une Agglomération composée de 23 communes et 77 000 habitants. Bien que répondant à une logique de cohérence territoriale, il résultera de cette nouvelle configuration, assez classiquement pour l'époque, une certaine défiance entre la ville-centre et ses voisines sur fond d'enjeux de gouvernance, de charges de centralité et de priorités de développement.

En 2015, le schéma départemental de coopération intercommunale de l'Allier propose une extension de périmètre qui se concrétisera par une fusion avec la communauté de communes de la Montagne bourbonnaise. La nouvelle structure, Vichy Communauté, compte désormais 38 communes (39 au 1<sup>er</sup> janvier 2017) pour une population de près de 84 000 habitants.

L'Agglomération se trouve ainsi, en début de mandat, dans une situation

institutionnelle totalement inédite. Vichy, très impactée par la baisse des dotations d'État, accède pour la première fois à la présidence de l'exécutif communautaire qui est exercée par son Maire. Cette convergence des deux principaux centres de ressources et de décision permet enfin d'envisager une co-construction des politiques publiques alors qu'un élargissement géographique se profile sur la périphérie rurale du territoire.

### **Une réorganisation des ressources publiques territoriales rythmée par trois temps de mutualisation**

Après une longue période de fonctionnements distanciés, source d'inertie, les principales collectivités de l'Agglomération engagent en 2014 une dynamique ambitieuse de collaboration qui vise plusieurs objectifs : l'élaboration d'un projet de territoire axé sur le développement économique et le renforcement de l'attractivité, un rééquilibrage des investissements et des charges de fonctionnement entre la ville-centre et la communauté passant par un processus volontariste de mutualisation, la mise en commun des ressources publiques au profit de l'ensemble des communes et des usagers.

Après une  
longue période de  
fonctionnements  
distanciés, les  
communes  
engagent enfin  
une dynamique  
ambitieuse de  
collaboration.



La première pierre est posée mi-2015 par la création d'un service communautaire d'Autorisations du Droit des Sols (ADS) et ne concerne initialement que huit postes (ETP).

La seconde étape, plus significative, correspond à la structuration au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de six services communs pilotés par l'intercommunalité et dédiés aux principales fonctions support pour le territoire :

- finances ;
- ressources humaines ;
- marchés publics/achats ;
- affaires juridiques patrimoniales et fiscales ;
- systèmes d'information ;
- archives.

Cette mutualisation concerne au premier chef les quatre collectivités structurantes de l'Agglomération (la Communauté, les villes de Vichy, Cusset et Bellerive-sur-Allier qui regroupent à elles trois 47 000 habitants) tout en apportant un appui technique adapté aux besoins des autres communes : du conseil en ressources humaines, finances et systèmes d'information ; des prestations sans contrepartie financière sur les champs juridique et marchés publics-achat.

S'agissant des archives, le périmètre du service commun relève de l'Agglomération et de la Ville de Vichy, mais propose un partage d'expertise.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, un nouveau train de mesures est mis en œuvre.

Il concrétise la volonté de mutualiser des services opérationnels et de mieux répartir les charges de centralité :

■ Politiques culturelles : fusion des écoles de musique de Belle-rive-sur-Allier, Cusset, Saint-Yorre et Vichy. Elle se traduit par la création du Conservatoire artistique de Vichy Communauté (64 agents). Une réflexion est également lancée sur la mise en réseau et le renforcement des coopérations entre acteurs de la Lecture Publique.

■ Plateau d'économie sportive. Transfert des principaux équipements sportifs de la Ville de Vichy et création d'un service des sports commun porté par l'Agglomération. Il compte 72 ETP.

■ Espaces Verts. Constitution d'un service commun composé de 75 agents. Porté par la Ville de Vichy, il est complémentaire du service commun des sports. *In fine*, il aurait pour objectif d'apporter une expertise, une ingénierie et une assistance à l'ensemble des communes en optimisant les moyens matériels et humains.

■ Ingénierie bâtiments-voirie. Portage commun de l'ingénierie technique par la Ville de Vichy et la Communauté. Des expérimentations et réflexions sont conduites sur les modes d'organisation et les besoins respectifs des communes pour envisager, à terme, une mise en commun et une territorialisation des moyens des centres techniques.



La mise en commun de ressources humaines devrait ainsi concerner plus de 500 agents et près de 35% des effectifs permanents de Vichy Communauté.

### **Poursuivre l'effort de rationalisation du bloc communal**

Post fusion avec la communauté de communes de la Montagne bourbonnaise (aux conséquences RH minimales) et après une nécessaire adaptation du projet de territoire et du schéma de mutualisation, les pistes de consolidation du bloc communal portent sur la réorganisation de l'intervention publique sur les champs du tourisme et de l'action sociale et sur l'amélioration et l'extension des synergies mises en œuvre depuis 2015.

En fin de mandat, la mise en commun de ressources humaines devrait ainsi concerner plus de 500 agents et près de 35% des effectifs permanents du périmètre géographique de Vichy Communauté ; avec une incidence financière positive constatée dès la première année.

### **› ASSOCIER ET CONCERTEUR POUR MIEUX ADMINISTRER LE TERRITOIRE ENTRE DGS**

En 2014, alors que les fonctions de cabinet et de direction de la communication allaient être mutualisées pour la Ville de Vichy et l'Agglomération, le DGS de la communauté a plaidé pour le maintien d'une séparation des fonctions de direction entre intercommunalité et commune-centre, en accord et en cohérence avec les orientations politiques de l'Exécutif communautaire.

Un parti pris notamment guidé par le souci de se garder de tout signal hégémonique afin de conserver les marges de médiation nécessaires pour associer l'ensemble des communes au processus d'évolution de l'organisation territoriale.

### **Une ambition de pilotage collectif contrariée par le jeu d'acteurs**

Malgré ce positionnement, et bien que l'essentiel des enjeux de transferts de compétences et de consolidation des services fussent concentrés sur le périmètre restreint du cœur d'agglomération, Yvonic Ramis concède s'être heurté à des difficultés pour mobiliser ses trois homologues communaux les plus concernés par l'élaboration du schéma de mutualisation. Leur posture peut être illustrée par une tentative d'intégration opérationnelle du DGS de la ville-centre à l'organigramme communautaire.

La démarche, qui consistait à lui confier la supervision et le management des nouveaux services communs des fonctions support (hors RH) a finalement été abandonnée faute d'appétence et de temps disponible.

Le cap a néanmoins été maintenu et les DGS des trois villes structurantes de l'intercommunalité siègent de droit au sein du Comité de direction de l'Agglomération. Il en est de même pour la directrice des services techniques de Vichy puisque celle-ci est mutualisée.

Progressivement, les relations de travail se sont renforcées particulièrement avec la commune de Cusset. Cela tient en partie au remplacement du DGS par un ancien cadre de direction de la communauté, ce qui constitue un atout indéniable pour la coopération Agglomération/Ville. De fait, Cusset et Bellerive-sur-Allier ont aussi bénéficié d'une réelle amélioration en qualité de service grâce à la mutualisation.

En revanche, elles restent plus distancées avec la direction générale de Vichy, plus véritablement dans l'attente que moteurs dans l'impulsion et la mise en œuvre des grands projets d'agglomération.

Si bien qu'aujourd'hui, au point d'intégration atteint et vu les enjeux rémanents d'efficience des politiques publiques territoriales, Yvonic Ramis considère qu'il pourrait être opportun de reconsidérer l'hypothèse de mutualisation entre le poste de direction générale de la communauté et celui de la ville-centre pour le prochain mandat.

### **Repenser le dispositif d'animation pour l'adapter aux évolutions de l'écosystème communautaire**

Au-delà de l'obligation de maintenir (en faisant abstraction du contexte politique ou interpersonnel) des interactions fortes avec ses homologues des trois villes qui regroupent la majorité de la population et la quasi totalité des équipements et ressources administratives du territoire ; Yvonic Ramis a aussi veillé, dès sa prise de poste, à instaurer dans la durée des relations de confiance avec l'ensemble des directeurs et secrétaires généraux communaux.

Cette animation a d'abord fonctionné selon un schéma assez classique basé sur un rythme de

quatre à six réunions collectives annuelles, chaque fois accueillies par une commune différente. Ces rencontres tendaient essentiellement à partager l'information sur l'actualité des projets communautaires et à susciter une interconnaissance favorable à l'esprit intercommunal.

Avec les contraintes de disponibilités liées à la mise en œuvre du schéma de mutualisation, du projet de territoire puis de l'extension de périmètre, elles se sont ensuite quelques temps espacées. Une parenthèse forcée qui a permis de mesurer le fort attachement des DGS et SG communaux à ces temps d'échanges, tout en suscitant une réflexion sur l'évolution de leur format dans le nouvel écosystème communautaire.

De fait, avec l'agrégation de seize communes rurales de très faible densité démographique, l'appréhension des politiques publiques et la nature du territoire ont totalement évoluées (il faut désormais 1h45 de temps de trajet pour le traverser d'Est en Ouest).

Yvonic Ramis n'est pas favorable à une territorialisation de cette animation qui pourrait nuire à l'appropriation de l'espace communautaire issu de la fusion.



**Instaurer dans la durée des relations de confiance avec l'ensemble des directeurs et secrétaires généraux communaux.**

Par contre, la piste d'une thématisation partielle des ordres du jour qui responsabiliserait à ses côtés un DGA ou un chef de service de l'Agglomération pour la préparation et l'orientation des débats retient son attention. Pour repenser le format d'animation et progresser vers une logique de réseau plus opérationnelle, l'ancienne directrice de la communication de la communauté a récemment été nommée comme Chargée de mission auprès des communes.

L'objectif affiché, sans interférer avec des fonctions de cabinet, est de s'organiser pour intensifier les relations de médiation du DGS et des DGA de l'Agglomération avec leurs homologues et les élus municipaux.

### **Euvrer en complémentarité du Politique**

La mise en place d'un réseau professionnel de directeurs territoriaux doit impérativement bénéficier d'un soutien initial des élus et il convient de ne jamais se trouver en concurrence avec le jeu, parallèle, de régulation politique.

Ce point d'équilibre est parfois subtil. Comme le rapporte le DGS de Vichy Communauté : « alors qu'en début de mandat certains Maires empêchaient les techniciens de participer à nos réunions, il arrive parfois que des élus viennent pour y assister aux côtés de leur Secrétaire général ». Des signaux positifs, mais qu'il a fallu réguler au cas par cas pour éviter de dénaturer le sens de la démarche et se garder d'une suspicion de mélange des genres.

Le second point de vigilance relève ensuite de la capacité du collectif de DGS à acquérir et conforter une légitimité en portant régulièrement à la connaissance du politique la teneur de ses travaux. Il s'agit de valoriser cette contribution technique à l'élaboration, la mise en œuvre et l'amélioration de l'intervention publiques sur le territoire. D'où la nécessité d'une montée en puissance, pour susciter des collaborations concrètes et promouvoir des méthodologies de co-productions aux finalités très opérationnelles.



## **› LE REGARD DU PRATICIEN ET SON RETOUR D'EXPÉRIENCE**

Des profondes mutations qui ont transformé les fondamentaux de son Agglomération ces quatre dernières années, Yvonic Ramis tire quelques éléments de réflexion quant à l'avenir des pratiques professionnelles de direction au sein des espaces communautaires.

### **Une nouvelle ère de la gestion publique locale**

La conjonction des réformes territoriales et de la baisse des dotations d'État a ouvert un nouveau cycle pour la gestion publique locale. Les contraintes et les extensions de périmètres obligent à dépasser des postures historiques d'isolement, de concurrence ou de rivalités. Le statu quo et l'inertie ne sont plus guère envisageables, les décisions et les arbitrages du politique se font plus rapides et pragmatiques, guidés par des impératifs d'efficacité.

### **Le directeur général de communauté : un métier et un profil très différents**

Même si les transferts de compétences et de personnels renforcent le caractère gestionnaire des intercommunalités, la vocation des communautés reste foncièrement axée sur la dynamique de projet, le développement et l'innovation territoriale. Le métier y est exercé très différemment, qu'il s'agisse de la relation à l'Exécutif, de celle qui s'instaure avec les autres élus ou de l'obligation de tisser des liens et des collaborations suivies avec l'ensemble des homologues communaux.

### **Porter une attention particulière à la consolidation des pratiques professionnelles**

Dans ce rôle de médiation il faut mobiliser beaucoup d'énergie pour

participer à un grand nombre de réunions et assurer une coordination permanente. C'est exigeant, mais d'autant plus indispensable que cela peut contribuer, à l'instar de l'animation du réseau des DGS et SG du territoire, à faire évoluer et converger les pratiques professionnelles et les approches du management. En tant qu'ancien directeur des ressources humaines, Yvonie Ramis pose en effet un regard global sur le bassin intercommunal d'emploi public. Et il constate avec quelques inquiétudes que des écarts de conditions de travail s'inscrivent entre certaines communes, dont la ville-centre, et l'Agglomération, plus attractive.

Les techniciens, constitués en « collectifs de DGS », ont un rôle fondamental à jouer dans les recompositions territoriales.

**En conclusion, le DGS de Vichy Communauté est convaincu que cette fonction d'animateur territorial du directeur général d'intercommunalité n'est pas exercée par défaut ou par absence de prise sur les communes. C'est une nécessité positive, partie intégrante de l'ADN du poste et de son éthique professionnelle.**

**Il est persuadé que les techniciens, pour peu qu'ils se constituent en « collectifs de direction générale », ont un rôle fondamental à jouer dans les recompositions territoriales, en démontrant que l'on peut dépasser les oppositions locales pour promouvoir de nouvelles formes de proximités et de solidarités coordonnées par l'intercommunalité.**

# Philippe Lemaire

Directeur général  
des services du SICOVAL  
(communauté d'agglomération  
du Sud-est Toulousain)



EN ROUTE VERS  
LA PREMIÈRE  
ADMINISTRATION  
LOCALE UNIQUE ?



## ► UN TERRITOIRE PÉRIURBAIN EN FORTE CROISSANCE

La communauté d'agglomération du SICOVAL, située aux portes de Toulouse, est depuis 40 ans à la pointe des progrès de l'intercommunalité. Sans doute est-ce oublié aujourd'hui, mais les communes de ce territoire ont inventé, au début des années 1980, les premiers mécanismes de solidarité fiscale, avec le partage de la taxe professionnelle issue des zones d'activité économique.

Regroupant 36 communes pour 75 000 habitants, la communauté d'agglomération présente plusieurs éléments caractéristiques :

- un tissu économique dense et dynamique (plus de 9 000 établissements, 31 000 emplois salariés) ;
- une croissance démographique très soutenue (1 300 nouveaux habitants chaque année) qui exerce une forte pression urbanistique ;
- une population plutôt aisée qui souhaite cumuler les bénéfices de la ville (en termes de services rendus par la collectivité) et ceux de la campagne (en termes de qualité de vie).

L'on a donc affaire à un territoire périurbain, très attractif, confronté aux défis de sa croissance.

Aucune commune du SICOVAL n'exerce de fonction de centralité : c'est l'intercommunalité qui, au fil du temps, a mis en place tous les services d'une ville-centre. C'est ce qui explique le nombre élevé de compétences transférées et la diversité des politiques menées par la communauté. D'importantes responsabilités lui ont été confiées ces dernières années (services à la personne, voirie), de nouveaux transferts devraient encore être

prochainement opérés, en application de la loi NOTRe (gestion des eaux pluviales). Toutefois, un pallier semble avoir été atteint : il pourrait être difficile, à l'avenir, de déplacer la ligne de partage des compétences. L'urbanisme est, de ce point de vue, emblématique : si les maires ont accepté de travailler sur un PADD intercommunal, ils restent majoritairement hostiles au PLUI.

### Ô Toulouse...

Indépendamment des réticences politiques, le mouvement d'intégration des compétences a été contrarié par la réduction des dotations. La communauté a perdu, en quelques années, la quasi-totalité de sa dotation d'intercommunalité. Elle a dû prendre des mesures d'économies sévères pour retrouver des marges de manœuvre (non renouvellement d'une partie du personnel sous contrat, suppression de primes et d'avantages, révision de la tarification, réduction de la solidarité communautaire, etc.). Elle s'est imposée, en outre, une gestion plus rigoureuse en se dotant d'outils et de procédures dédiés (contrôle de gestion, évaluation des politiques publiques).

Chaque DGS représentant une commune jouit d'une légitimité qu'aucune considération ne peut contester ou diminuer.

C'est, enfin, un territoire fortement « questionné » par le développement de la métropole de Toulouse. Le SICOVAL peut-il perdurer aux côtés de sa puissante voisine, ou devra-t-il un jour s'en rapprocher ? Une fusion avec la métropole commanderait-elle la création d'une commune nouvelle pour sanctuariser les coopérations anciennes ?



## » UNE INTERCOMMUNALITÉ À LA POINTE DES MUTUALISATIONS

Le SICOVAL dispose de moyens conséquents pour assurer l'ensemble de ses missions. Son administration compte 1 200 agents, soit un effectif très supérieur à ce que l'on observe habituellement dans des EPCI de taille comparable. Dans un souci d'optimisation des ressources, toutes les possibilités d'organisation des services offertes par la loi ont été explorées et exploitées.

Ainsi, les mutualisations de services sont nombreuses et parfois très anciennes (l'imprimerie est mutualisée depuis plus de 20 ans).

Elles concernent aujourd'hui de nombreux services : travaux de voirie et de bâtiment, élagage, imprimerie, prêts de matériels, commandes groupées, gestion informatique (RGPD), entretien des véhicules (garage), conseils dans différents domaines (fiscalité locale, gestion et conception des espaces verts, achat public, affaires juridiques, consultation de données géographiques, etc.

Des services communs ont été, par ailleurs, mis en place : gestion des marchés publics, instruction des permis de construire, urbanisme (plu) administration générale et accueil, direction générale, piscine et gymnase pour 4 communes du territoire, fourrière etc.

L'ambition de constituer une administration unique, à l'échelle du territoire communautaire, inspire la stratégie organisationnelle du SICOVAL depuis plusieurs années. Une telle évolution serait, au dire de ses dirigeants, facteur de progrès : elle permettrait de disposer d'une administration plus efficace et mieux répartie et d'harmoniser les avantages, les carrières et les régimes indemnitaires. Il a cependant fallu y mettre un frein, au moins provisoirement, en raison des baisses drastiques de dotation qui ont réduit à néant l'effet de levier que devait produire le transfert de masse salariale sur le coefficient d'intégration fiscale.

Le projet d'administration unique a connu un début d'application avec la mutualisation de la moitié des DGS des communes. Il s'agit, en réalité, d'une semi-mutualisation. Car si ces personnels sont agents communautaires, ils sont totalement remis à disposition de leur commune. Comme il n'existe pas de statut de « DGS mutualisé » prenant spécifiquement en compte les emplois fonctionnels, ils ont pour certains été nommés DGA au sein de la communauté d'agglomération mais ils n'y exercent aucune fonction ; non pas que cela soit impossible, mais jusqu'à ce jour, l'opportunité de créer des postes à « double casquette » ne s'est pas présentée. De toute évidence, cet habillage juridique est lourd et inutile : il serait préférable que la loi évolue pour autoriser pleinement ce type de mutualisation.

Le choix de mutualiser, ou pas, appartient aux communes. Celles-ci en tirent plusieurs bénéfices :

- par sa proximité avec l'administration communautaire, un DGS mutualisé dispose de ressources supplémentaires lui permettant d'exercer au mieux ses missions ;
- la position de DGS mutualisé s'est avérée attractive : elle a permis aux communes en recherche de compétences de trouver plus facilement des candidats qualifiés ;
- en cas de conflit entre la commune et son DGS, des solutions de « reclassement » au sein du territoire s'offrent de façon plus « spontanée » ;
- enfin, la mutualisation permet, le cas échéant, de construire des postes à temps complet pour des cadres qui ne seraient qu'à temps partiel dans leur commune.

#### **Vers une gestion unifiée du personnel territorial ?**

Du côté de la communauté, la mutualisation des DGS constitue un pas significatif dans le sens de la gestion unifiée du personnel territorial. Pour construire la confiance qui seule convaincra les communes de franchir le pas, des relations de travail entre les deux échelons territoriaux ont été développées.

Les DGS des communes sont ainsi régulièrement associés à des projets de la communauté d'agglomération, avec l'objectif de développer une culture administrative commune. Actuellement, c'est autour de l'accueil des usagers que s'opère ce travail de mise en symbiose. À terme, Philippe Lemaire espère bien que la « stratégie des petits pas » conduira à la mise en place d'une administration unique, réunissant tous les agents du territoire. Il concède cependant que le transfert de l'autorité hiérarchique du maire au président de l'EPCI reste, aujourd'hui, un obstacle considérable.

Associer  
les DGS des  
communes  
pour développer  
une culture  
administrative  
commune.





## › DGS ANIMATEUR : TOUT EST QUESTION DE POSTURE !

Les DGS mutualisés sont indépendants de la communauté, même si celle-ci est leur employeur. Ils travaillent avant tout pour leur commune et n'hésitent pas à défendre ses intérêts. Ce fut notamment le cas au moment de l'élaboration du pacte financier et fiscal, se souvient Philippe Lemaire. Conformément à la loi, ils dépendent de l'autorité fonctionnelle du maire, mais ce dernier conserve des attributions qui, normalement, auraient dû être transférées au président de la communauté (l'évaluation, en particulier).

Dans cette organisation, Philippe Lemaire revendique un rôle d'animateur, traitant d'égal à égal avec ceux qu'il désigne comme ses « collègues ». Il ne fait pas cas de la taille de la commune : chacun représente une commune et jouit, à ce titre, d'une légitimité qu'aucune considération ne peut contester ou diminuer.

Tous les DGS du territoire, mutualisés ou non, sont appelés à participer chaque mois à une réunion d'échanges portant aussi bien sur des questions en lien avec les politiques communautaires que sur des problématiques interrogeant les rapports que le SICOVAL entretient avec ses communes membres. Il arrive également que les sujets abordés ne concernent que les communes (comme récemment, les cartes d'identité ou les plans de sauvegarde).

Le DGS du SICOVAL veille, tout en les dirigeant, au caractère participatif des débats et invite ses collègues à nourrir l'ordre du jour. Ce travail, insiste-t-il, implique de trouver la bonne posture, ce qui peut prendre du temps. « Il faut être humble, savoir se remettre en question et

cesser de penser que l'on est toujours meilleur au niveau intercommunal », précise-t-il, en se félicitant des résultats obtenus à ce jour : la construction de ce collectif de directeurs a renforcé « l'affectio societatis » sur lequel repose la construction communautaire. Elle a permis d'installer un climat de confiance et de surmonter les craintes que l'intercommunalité continue d'inspirer.

### Une démarche adossée à la gouvernance politique

Cette démarche doit être adossée à une demande politique. C'est une condition *sine qua non* qui se vérifie pleinement dans le cas du SICOVAL. Le président a explicitement missionné son DGS pour construire ce collectif de cadres. La réalisation de cet objectif est évaluée chaque année.

En outre, gouvernance administrative et gouvernance politique sont en miroir. Une conférence des maires est ainsi organisée chaque mois, autour d'un ordre du jour généralement préparé lors de la réunion des DGS. Réciproquement, les élus sont informés des travaux des DGS. Ce continuum fonctionnel fluidifie les relations entre communes et communauté et permet à chacun des partenaires de tirer bénéfice de la coopération.

Tous les DGS  
du territoire,  
mutualisés  
ou non, sont  
appelés à  
participer  
chaque mois  
à une réunion  
d'échanges.

## Éric Ardouin

Directeur général  
des services de  
Bordeaux Métropole



UNE ORGANISATION  
TERRITORIALISÉE  
AU SERVICE  
DES COMMUNES



## › CARACTÉRISTIQUES DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Bordeaux Métropole a été créée au 1<sup>er</sup> janvier 2015 par voie de décret, en application de la loi MATPAM de janvier 2014. Prenant la suite de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) intervenant sur l'agglomération depuis 1968, la métropole compte 28 communes pour une population en expansion soutenue de près de 774 000 personnes.

Pour la capitale de la Gironde et de la Nouvelle-Aquitaine, cette « métropolisation » répond à de forts enjeux de production de politiques publiques structurantes puisqu'elle est susceptible de passer le cap du million d'habitants à l'horizon 2030.

En conséquence, Alain Juppé, Maire de Bordeaux et Président de la Communauté urbaine à partir de 2014, décide en début de mandat d'unifier les postes de Direction de la future Métropole et de la Ville de Bordeaux pour élaborer et déployer un schéma ambitieux de mutualisation, adopté en mai 2015.

**Mutualisation : le choix  
d'une voie originale,  
respectueuse d'un mode  
historique de gouvernance**

Une feuille de route a rapidement été fixée par le Politique quant aux attendus des transferts de compétences et de la mise en œuvre de mutualisations : concevoir le cadre

d'une nouvelle organisation, pensé dans le contexte de développement de la Métropole et devant améliorer l'exercice par l'administration de ses missions de service public auprès de l'ensemble des habitants.

Or, depuis 50 ans et la création de l'ex communauté urbaine de Bordeaux sous l'ère Chaban-Delmas, les grandes orientations d'évolution et d'aménagement du périmètre communautaire ont toujours fait l'objet d'une recherche de consensus dans le cadre d'un système politique relativement stable, reconnu et intériorisé par ses principaux acteurs.

Pour éviter de mettre en tensions ces principes historiques de gouvernance avec les finalités d'efficacité et de cohérence attendues d'une réorganisation d'ampleur des ressources publiques, une solution originale s'est dégagée : celle d'une mutualisation souple et évolutive, « à la carte », pour respecter le rythme des communes.

C'est ainsi que depuis 2015, les communes qui souhaitent mutualiser ou étendre leur participation à de nouveaux domaines et services communes se positionnent en début d'année. Les modalités techniques sont alors étudiées pour une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier suivant.

En 2016, 11 communes, parmi lesquelles figuraient les plus importantes de l'agglomération en termes démographiques, ont participé à la création des services communs de Bordeaux Métropole. En 2017, 3 communes se sont jointes au mouvement et 4 de celles du premier cycle ont élargi leur périmètre de mutualisation. Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, 20 des 28 communes devraient être concernées, pour tout ou partie des 18 domaines de mise en commun de moyens proposés.

L'administration métropolitaine compte aujourd'hui plus de 5 000 agents. Dont 45 % sont issus des communes. Sa nouvelle organisation générale, dotée d'un organigramme faisant une large place aux services communs, a été posée le 1<sup>er</sup> janvier 2016.



## » MUTUALISATION ET ÉVOLUTION DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES ENTRE CADRES TERRITORIAUX

### Priorité à la territorialisation des services

Cette mutation de la structure s'est accompagnée d'un approfondissement de la démarche de territorialisation de l'action communautaire qui avait été initiée en 2010 par la création de Directions territoriales. Sous l'égide d'une DGA des territoires, quatre adjoints à la tête de « Pôles territoriaux » sont respectivement dédiés aux secteurs géographiques de Bordeaux, de la Rive droite, du Sud et de l'Ouest de la Métropole. S'appuyant sur leurs chefs de services, ils constituent, avec leurs collègues qui pilotent les directions « ressources », les interlocuteurs quotidiens des DGS et DGA des communes pour la mise en œuvre des activités mutualisées. 30% des effectifs de Bordeaux Métropole sont positionnés dans ces Pôles territoriaux qui ont accueilli 1 000 agents municipaux. Cette organisation déconcentrée a nécessité de nombreux aménagements et déménagements pour regrouper et structurer physiquement les services, mais elle constitue un signal fort de la priorité accordée à la proximité pour les municipalités et les habitants.

Chaque Pôle territorial est organisé comme suit :

- une Direction du développement et de l'aménagement qui pilote sur son territoire la mise en œuvre de ces politiques publiques ;
- une Direction de la gestion de l'espace public (entretien et maintenance de la voirie, des espaces verts et propreté urbaine) ;

- une Direction administrative et financière qui répond aux besoins du Pôle et prend en charge la commande publique ainsi que la préparation, l'exécution et le contrôle budgétaire pour le compte des communes du périmètre ayant mutualisé ces fonctions ;

- une Direction RH qui assure, à l'identique, le suivi des activités RH des communes concernées et celui des agents métropolitains de secteur.

Les missions thématiques et fonctionnelles susceptibles de générer des économies d'échelles ou dont l'exercice n'appelle pas d'exigence de proximité sont pour leur part mutualisées au niveau central (ex : gestion des systèmes informatiques, des bâtiments, acquisition et maintenance du matériel roulant, Directions ressources...).

Depuis 2014,  
les rapports  
entre DGS  
au quotidien  
ont largement  
changé,  
on ne travaille  
plus à côté  
mais ensemble.

## Le cadre contractuel de mise en œuvre de la mutualisation entre Métropole et communes

Au niveau politique, la transformation de l'organisation communautaire et les principes de fonctionnement des institutions au sein du bloc intercommunal ont fait l'objet d'un pacte de gouvernance formalisé sous la forme d'un guide.

Du point de vue opérationnel, des procédures précises organisent les points de coordination et de contrôle que nécessitent la production matricielle des services publics. De fait, s'ils sont placés sous l'autorité hiérarchique de l'Exécutif de la Métropole, les services communs interviennent quotidiennement sous celle, fonctionnelle, des élus et des cadres municipaux.

Ces procédures sont répertoriées dans le cadre d'un contrat d'engagement signé entre les communes et l'intercommunalité. Il définit et organise :

- le niveau de qualité attendu de la prestation rendue par la Métropole, mis en regard avec l'évaluation préalable du service rendu et des moyens qui y étaient affectés avant l'intégration au service commun ;

- les conditions normales de fonctionnement du service et de sa planification régulière. Au-delà peuvent intervenir des saisines des services communs « en urgence » (pour un évènement non prévisible qui demande une réactivité immédiate) ou pour « motif exceptionnel » (il s'inscrit dans un cadre d'action ponctuel, non prévu au contrat).

Dans ce cas, les modalités de réponse sont étudiées et décidées conjointement entre les responsables de la commune et ceux des services communs ;

- le système de travail bilatéral : identification des référents respectifs par domaines et services communs, validation du processus de gestion des demandes (quel que soit le point d'entrée), fiabilisation et lisibilité du circuit informatique de prise en charge et suivi des échanges ;

- l'évaluation de la prestation. Elle repose sur l'organisation en mairie de revues mensuelles par domaine mutualisé, lesquelles sont approfondies par des revues de contrat qui associent semestriellement la Direction générale des territoires au Maire et au DGS de chaque commune.





## › ANIMER LE RÉSEAU DES DGS DANS UNE PHASE TRANSITOIRE ET ÉVOLUTIVE

Dans sa relation avec ses homologues DGS municipaux, Éric Ardouin ne relève pas de critères différenciant qui tiendraient à la taille ou à la situation géographique des communes. Selon le Directeur général de Bordeaux Métropole, tous les acteurs du territoire sont concernés par les axes stratégiques de développement et d'aménagement de l'espace communautaire : mobilités, accès au logement, création d'activités, implantation d'équipements structurants...

Ainsi, des enjeux importants sont à traiter sur de petites communes concernées par l'extension de l'infrastructure de desserte du tramway ou d'autres qui rencontrent un problème financier spécifique. Sur un périmètre somme toute compact de 28 communes, le projet communautaire s'impose comme catalyseur des énergies.

### Mutualisation et évolution de la nature des relations entre pairs

Éric Ardouin souligne cependant un vrai changement dans sa relation quotidienne aux communes qui ont mutualisé. Les DGS travaillent de plus en plus ensemble en partageant un esprit collectif encouragé par les élus. Ces collègues sont désormais en attente d'une collaboration constante.

Cela induit, de fait, un degré de proximité plus élevé ; sans pour autant contrarier la dynamique d'animation d'ensemble du réseau : les DGS des communes qui n'ont pas encore franchi le pas ne souhaitent surtout pas être tenus à l'écart et ils s'approprient les retours d'expériences sur le fonctionnement des services communs.

### Adaptation et diversification des cadres d'animation du réseau

Le dispositif d'échanges entre DGS a donc été adapté. Il s'est étoffé pour tenir compte de cette nouvelle gradation des besoins.

La réunion mensuelle, qui regroupe l'ensemble des 28 Directeurs généraux se tient sur un format d'une demi-journée, suivie d'un déjeuner.

S'y est ajoutée, sur le même rythme, une rencontre spécifique propre aux DGS des communes engagées dans la mutualisation, la seconde rassemble les autres.

Des groupes de travail sont aussi fréquemment constitués pour se pencher sur des thématiques ou des projets particuliers.

L'animation est assurée par la Métropole. L'organisation et la préparation des différents temps sont confiés à une Chargée de mission au dialogue territorial. Les ordres du jour sont fixés en fonction des demandes et suggestions qui sont recueillies à la fin de chaque rencontre.

Les DGS des communes qui n'ont pas encore franchi le pas de la mutualisation ne souhaitent surtout pas être tenus à l'écart.



## › QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE LA DÉMARCHE BORDELAISE ?

Pour le Directeur général des services de Bordeaux Métropole, on constate au sein des Agglomérations, des Métropoles mais aussi des nouvelles Régions que la nécessité de créer des synergies et de mettre en commun les moyens d'un territoire s'est progressivement imposée dans les esprits. Selon lui, cela marque une évolution significative dans l'appréhension du rôle du DGS de collectivité. Au-delà des fonctions classiquement exercées, le Politique attend désormais des cadres de direction une aptitude individuelle et collective à dégager des moyens et proposer des solutions pour engager les changements qui s'imposent.

### **Servir une vision stratégique à moyen terme**

Pour satisfaire cette attente, il faut à la fois adopter une posture d'ouverture et disposer d'une capacité à négocier suffisante et reconnue. En contact étroit avec les élus et ses homologues municipaux, le DGS de communauté est alors idéalement placé pour mener ces séquences de concertations transactionnelles et identifier des terrains d'entente susceptibles d'être acceptés par tous.

Le choix bordelais de privilégier une voie de mutualisation basée sur le volontariat et la progressivité l'illustre. En son temps, il a pu étonner quelques observateurs extérieurs. Pourtant, il proposait une solution qui respectait la culture politique de l'institution et préservait l'avenir : il a évité d'imposer aux Maires et DGS de certaines communes des décisions qui auraient alors été vécues comme des dépossessions.

Aujourd'hui, alors que le premier cycle de mutualisation entre la

Métropole, la ville-centre et les dix premières autres communes a créé l'effet d'entraînement escompté, Éric Ardouin se félicite de la méthode proposée. Privilégier l'incitation plutôt que la précipitation a constitué un puissant moteur pour le développement serein des services communs. Au cœur du système, la liberté de décision laissée à chacun des acteurs a permis de renforcer les collaborations et de mûrir les réflexions en toute confiance. Au final, le territoire métropolitain tend vers l'objectif stratégique initial.

### **Un vecteur d'enrichissement des pratiques professionnelles**

La mise en œuvre opérationnelle des services communs a rapidement révélé des différences culturelles entre approches communautaire et communales.

La culture communale, ancrée dans la proximité, est marquée par la réactivité et la nécessité de souvent devoir faire vite et beaucoup avec des moyens limités. Pour sa part, la culture communautaire s'inscrit plus volontiers dans des habitudes de planification et de respect de process d'intervention. L'une et l'autre s'enrichissent positivement et c'est un objectif que de valoriser le meilleur des deux cultures.

Privilégier l'incitation plutôt que la précipitation a constitué un puissant moteur pour le développement serein des services communs.

Le croisement des compétences et des pratiques professionnelles sur les missions communes a d'ores et déjà conduit à des partages de connaissances et à l'adoption d'outils informatiques et de procédures homogènes entre agents municipaux et métropolitains. La constitution de réseaux métiers pour favoriser ces coopérations et améliorer le service rendu contribue à renforcer cette dynamique.

Les modes opératoires et les logiques managériales évoluent ainsi peu à peu, y compris chez les cadres. Ainsi en est-il des DGS,

DGA et référents communaux qui, dans les situations où ils n'exercent plus qu'une autorité fonctionnelle, portent un regard différent sur la façon dont les agents exercent les missions qui leur sont confiées.

Ces échanges permanents, à tous les niveaux de responsabilités, esquissent par touches convergentes l'émergence d'une administration plus intégrée et efficace, au service de l'ensemble des collectivités et des habitants du périmètre métropolitain.



# Frédéric Althabe

Directeur général  
des services de Métropole  
Rouen Normandie



ORGANISER  
LA CO-PRODUCTION  
DES DIRIGEANTS  
TERRITORIAUX



## › UN TERRITOIRE STRUCTURÉ PAR LE PROJET INTERCOMMUNAL ET L'AXE DE SEINE

La Métropole Rouen Normandie s'est substituée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 à la Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA) en application de la loi MATPAM. Elle fédère 71 communes, pour une population de 500 000 habitants.

Ce changement de statut juridique s'est effectué à périmètre constant. En effet, comme le précise Frédéric Althabe, Directeur général des services, les élus avaient en quelque sorte anticipé sur les réformes territoriales lors de la constitution en 2010 de la CREA, issue de la fusion de quatre EPCI. Les Communautés de communes du Trait-Yainville et de Seine-Austreberthe (16 communes, 15 000 habitants) et l'Agglomération d'Elbeuf Boucle de Seine (10 communes, 57 000 habitants) s'étaient alors regroupées avec l'Agglomération rouennaise (45 communes, 412 000 habitants) pour œuvrer au développement d'un espace de projet cohérent, structuré par la Seine.

Ce territoire associe néanmoins de très fortes densités urbaines à des zones périurbaines et rurales, avec de vastes étendues boisées. Au-delà des enjeux propres à toute fusion, cette spécificité posait une question de cohésion au nouvel ensemble intercommunal.

Il a alors été entrepris de différencier certains canaux d'intervention et d'animation communautaires pour dépasser ces diversités.

### Une Direction dédiée aux « petites communes »

S'inspirant de pratiques préexistantes, une Direction *ad hoc* a ainsi été créée pour jouer un rôle d'inter-

face et d'accompagnement auprès des 45 communes qui comptent moins de 4 500 habitants.

À l'écoute des élus et de leurs DGS ou Secrétaires de mairie, cette entité mobilise les services communautaires pour répondre aux besoins exprimés en termes de conseils ou d'assistance technique.

Depuis 2010, la solidarité communautaire s'exprime également par le biais de fonds d'aide à l'aménagement et à l'investissement. Ils soutiennent notamment les communes de cette strate pour des travaux de sécurité, d'entretien du patrimoine, de réhabilitation de commerces...

### Un premier pas vers la territorialisation

Parallèlement, une première génération de Pôles de proximité a été expérimentée. Elle visait à assurer les transitions sur des transferts de compétences opérationnelles, tout en apportant une première réponse à la problématique du nombre important de communes regroupées au sein de la CREA.

Mais à l'usage, ces découpages initiaux, trop asymétriques, se sont révélés partiellement inadaptés pour préfigurer de véritables points territoriaux d'équilibre.

Pour mettre le territoire en mouvement, il faut poser des cadres vertueux de co-construction.

## Une approche pragmatique de la relation avec les DGS communaux

Ces cadres posés pour l'action communautaire ont naturellement engendré une réflexion connexe sur la réorganisation des échanges et des temps de travail entre les DGS de l'intercommunalité.

D'évidence, un schéma « classique » de rencontres associant régulièrement l'ensemble des Directeurs ne pouvait plus fonctionner efficacement dans une configuration à 71 communes.

Au regard des réalités opérationnelles sur les grands projets intercommunaux, le dispositif a alors été redéployé selon une logique fonctionnelle. À un rythme bimestriel, Frédéric Althabe réunissait séparément ses collègues urbains et ceux des communes de moins de 4500 habitants pour étudier avec eux les dossiers communautaires.



## » LA MÉTROPOLISATION, ACCÉLÉRATEUR DE L'INTÉGRATION ADMINISTRATIVE INTERCOMMUNALE

Même en l'absence d'incidences territoriales, la métropolisation de l'Agglomération a constitué un challenge important.

Les transferts de compétences, d'équipements et d'agents, ainsi que la réorganisation de l'institution et de sa gouvernance, ont dû être évalués, arbitrés puis mis en chantier sur une période de onze mois incluant des élections municipales.

Selon le DGS de la Métropole Rouen Normandie, cette séquence intense a considérablement renforcé ses relations avec ses homologues des communes et les collaborations

La technostructure territoriale s'est rapidement mobilisée dans son ensemble en mode projet.

entre services. Confrontée à de lourds enjeux collectifs, la technostructure territoriale s'est rapidement mobilisée dans son ensemble en mode projet. Les DGS des communes se sont inscrits dans des postures dynamiques de construction d'éléments et plusieurs dossiers ont pu bénéficier de copilotages assurés par des binômes de cadres intercommunaux et communaux.

Cette implication sans réserve des DGS s'est avérée primordiale à ce moment de la construction métropolitaine. En effet, tel qu'il se profilait en filigrane, le fonctionnement de la future Métropole était appelé à appuyer son assise sur une forte ambition de déconcentration locale.

## Une territorialisation renforcée, au carrefour du technique et du politique

Dans la foulée de sa transformation, la Métropole Rouen Normandie a donc rapidement engagé la refondation de son approche territoriale en privilégiant des logiques d'équilibres, de proximité et de délégation.

Cinq nouveaux périmètres ont été définis. Ils se répartissent entre Rouen et les zones de Plateaux-Robec, Seine-Sud, du Val-de-Seine et d'Austreberthe-Cailly.

Disposant d'une taille critique comparable (100 000 habitants) et de blocs de compétences quasi similaires, ils partagent les mêmes missions :

- faciliter les démarches administratives et informer sur les services et les actions de la Métropole ;
- assurer une gestion de proximité notamment en matière de services aux usagers (coordination des chantiers et du suivi des réseaux, déchets ménagers, éclairage public), de voirie, d'urbanisme et de développement économique ;
- accompagner les communes dans l'élaboration de leurs projets d'aménagement en offrant des services de conseil et d'expertise (gestion énergétique des bâtiments en lien avec la direction de la transition énergétique, achat public, projets d'aménagement...).

Sous la direction d'un DGA, six référents sont chargés de superviser le bon fonctionnement des services déconcentrés, mais surtout d'assurer une relation suivie auprès des élus, des communes et de leurs DGS (un Directeur par Pôle et un responsable de la commission « petites communes »).

En effet, ces Pôles ont été conceptualisés comme des pivots de l'organisation politique et administrative. Pour chacun d'entre eux, le Conseil de Métropole a institué une conférence locale des maires. Par nature, ces conférences assurent le suivi des opérations de proximité et se prononcent sur l'amélioration continue des prestations rendues par les services métropolitains.

Mais leur rôle est bien plus étoffé : l'attribution d'enveloppes budgétaires leur permet de prioriser et programmer les investissements locaux pour les espaces publics et la voirie (PPI) ; elles sont aussi systématiquement consultées sur les grands projets de la Métropole. Bien qu'un Vice-président de la Métropole soit délégué auprès de chacune des conférences, le Président tient à souligner régulièrement l'intérêt de ces travaux déconcentrés pour l'ensemble de la structure communautaire par sa présence assidue.

Le maillage tissé avec les instances et les services centraux est ainsi constant, croisant l'opérationnel, le technique et le politique.

### **L'enrichissement du travail collaboratif par la structuration de réseaux-métiers**

La réorganisation des Pôles territoriaux, conjuguée avec l'installation des conférences locales des maires et la création d'une commission « petites communes » a conduit Frédéric Althabe à interroger son dispositif de coordination en réseau des DGS pour le faire évoluer.

Comme les Directeurs territoriaux se montrent très efficaces dans la relation bilatérale avec les communes et l'animation des conférences des maires, il ne remonte plus à son niveau que quelques problématiques particulières et naturellement, ce qui relève des arbitrages stratégiques (détermination des enveloppes déconcentrées, élaboration des PPI...).

Le DGS de la Métropole se félicite d'être parvenu à instaurer une délégation aussi aboutie. Elle est précieuse et lui permet de se concentrer aujourd'hui sur l'enrichissement des champs de co-construction avec ses homologues des communes de plus de 4 500 habitants. Ils œuvrent actuellement à impliquer davantage les DGA à leurs côtés, en les encourageant à s'inscrire dans des logiques de réseaux-métiers. Des « clubs » se sont ainsi structurés sur les thématiques urbanisme, ressources humaines et marchés publics. L'objectif est de parvenir à une maturité suffisante de ces réseaux techniques à brève échéance, pour qu'ils puissent contribuer directement à la construction d'éléments ou à la détermination de points d'arbitrages par le groupe de DGS.

Les Directeurs généraux et Secrétaires de mairie des « petites communes » ne sont pas délaissés pour autant.

Frédéric Althabe incite régulièrement ses Directeurs territoriaux à développer des liens privilégiés avec les DGS à l'échelle des Pôles. Il reconnaît néanmoins que ce point

est encore perfectible car ces derniers sont en interface directe avec les élus. Il leur revient donc de déterminer le bon équilibre dans la relation qu'ils entretiennent avec les uns et les autres.

Il souhaite permettre la réunion conjointe de l'ensemble des DGS du territoire, bien que ce soit assez lourd à organiser. Pour que chacun s'y retrouve, il est privilégié alors une thématique transversale ou stratégique, un format structuré d'interventions et une préparation minutieuse. La dernière rencontre de ce type s'est tenue en avril. Elle portait sur la Coop 21. C'est le DGS de l'une des communes de la Métropole qui a pris en charge sa programmation et son animation.



## » COORDINATION ET PARTENARIATS, UN NOUVEAU CŒUR DU MÉTIER

Le Directeur général de la Métropole Rouen Normandie estime que la co-construction et l'animation de partenariats sont devenus ses cœurs de métiers avec l'accélération très forte de la dynamique intercommunale ces dix dernières années. D'autant que pour des raisons de contexte et de configuration locale, l'intégration par voie de mutualisation est ici restée mesurée. Certes, l'expérience d'une territorialisation et d'une déconcentration ambitieuses se révèle passionnante, mais elle requiert peut-être aussi une coordination plus exigeante.

Plus mobilisé par le travail sur le territoire et les projets structurants que par le fonctionnement interne, le DGS intercommunal est ainsi amené à faire évoluer progressivement ses pratiques professionnelles. Il faut dégager du temps, donc déléguer, et mieux s'appuyer sur ses pairs et

l'ingénierie des cadres techniques de direction.

Il souligne, à titre d'illustration, que dans ce système plus « ouvert », il ne présente plus que rarement des dossiers ficelés, préférant poser des cadres de construction ou co-construction dont la finalisation relèvera d'une appropriation collective.

### Un décroisement qui s'impose, de l'intercommunalité à l'interterritorialité

À la taille critique atteinte par la Métropole, ce décroisement entre organisations dépasse largement le périmètre intercommunal. Frédéric Althabe concède ainsi consacrer de plus en plus de temps aux dossiers portés avec l'État, la Région et ses homologues des EPCI voisins de Caen ou du Havre sur les enjeux stratégiques de développement maîtrisé de l'Axe Seine. Un impératif de collaboration et de mobilisation de ressources ou compétences qui s'étend aujourd'hui à la structuration de partenariats public-privé.

L'expérience d'une territorialisation et d'une déconcentration ambitieuses se révèle passionnante.



# CONCLUSION

## › SÉCURISER LA DYNAMIQUE PAR LA SOUMISSION RÉGULIÈRE D'UNE FEUILLE DE ROUTE AU POLITIQUE

Les exemples qui illustrent ce document attestent d'une montée en puissance significative du rôle intégrateur et de la valeur ajoutée opérationnelle des dispositifs de mobilisation de « collectifs de DGS » à l'échelle intercommunale. Capitalisant sur les pratiques antérieures d'échanges et de sociabilité, ce saut qualitatif résulte de la convergence d'intérêts et d'obligations qui s'est imposée à l'aune de la mise en application conjointe des dispositions de la réforme territoriale.

Sous l'impulsion de DGS d'intercommunalités « Assembliers » des ressources en ingénierie des territoires, des formes plus ou moins formalisées et sophistiquées de co-production technique et de co-pilotage du changement se sont ainsi récemment consolidées en fonction des besoins.

De fait, selon les configurations et les contextes, les cadres de coopération et de mise en réseau des compétences entre intercommunalités et communes peuvent être territorialisés, thématiques, constitués sur de pures logiques de projet, ou impliquer, pour renforcer les convergences de pratiques, plusieurs niveaux d'encadrement.

Pour remarquables qu'ils soient de par leur intensité inédite, ces schémas de collaborations entre pairs et administrations du bloc local présentent cependant au moins deux fragilités.

Ces nouveaux types de synergies se sont instaurés entre le DGS de l'intercommunalité et ses confrères des communes pour répondre à un impératif : celui de faire face « en se serrant les coudes » à une séquence particulièrement intense de bouleversements institutionnels et de « stress territorial ». Dans un contexte littéralement extraordinaire (fusions et extensions, redistribution des compétences, raréfaction des ressources financières et élections municipales), le Politique s'est souvent trouvé en perte de repères et quelque peu démuni. Pour surmonter ce cap, il a naturellement mobilisé et missionné ses ressources d'ingénierie administrative pour élaborer et lui proposer des solutions. Parfois, peut-être, sur des périmètres de responsabilité ou de pré-arbitrages plus étendus qu'il n'est d'usage.

Cette prise d'appui sur la technicité et l'intelligence collective des DGS reste d'actualité. L'heure est encore au réglage fin des compétences, au rodage des services communs ou des missions support qui ont été mutualisées. Mais demain ? Le jeu d'acteur institutionnel reprenant ses droits, n'assisterons-nous pas au retour de postures plus distancées, de mise en avant des intérêts communaux ? Certains champs d'investigation de la co-production administrative ne seront-ils pas aussi considérés comme le dépassement, par une « technostructure », de son périmètre d'intervention ?

Les Directeurs que nous avons interrogés sont particulièrement sensibilisés à ces risques. Tous recommandent de recueillir et hiérarchiser régulièrement les attentes ou commandes du Politique ; puis d'organiser, à fin de retour aux élus, une traçabilité et une évaluation des travaux coopératifs menés entre DGS du territoire.

## » LE PROJET DE TERRITOIRE, RELAIS FÉDÉRATEUR POUR LE TOURNANT DU MANDAT ?

Bien que plus robustes que par le passé, ces processus animés par le Directeur général de l'intercommunalité s'apparentent néanmoins encore à des bouquets de démarches « projet » qui, par essence, devront trouver à se redéployer vers de nouveaux horizons une fois leurs objectifs atteints.

De fait, même si une mutualisation ambitieuse ou une territorialisation volontariste posent a priori des bases solides, les limites d'une approche strictement collaborative ne doivent pas être occultées.

*In fine*, chacun reste libre de son degré d'implication et établit son propre rapport entre ses contraintes (de disponibilités), ses facteurs de risques (le regard porté par « son » politique, son positionnement personnel dans le jeu institutionnel), ses bénéfices immédiats (un accès à l'information et à la réflexion permettant de maîtriser ou de peser sur les dossiers communautaires) ou ses anticipations (perspectives d'évolutions des rapports au sein du bloc communal). L'échec, majoritaire, des tentatives visant à intégrer des DGS communaux dotés de véritables prérogatives dans les organigrammes communautaires témoigne de la difficulté à franchir une marche supplémentaire du moins sans phase transitoire.

Certes, l'élaboration ou l'adaptation aux nouvelles configurations locales d'un projet de territoire devraient naturellement permettre d'approfondir, pour un temps, ces collaborations. Mais avec quelles garanties de constance et de pérennité ?

Car toute la difficulté du DGS intercommunal consiste désormais à continuer à se positionner dans des rapports d'égalité et de proximité obligés avec ses homologues ;

alors que les évolutions de périmètres ne permettent souvent plus, en raison du nombre d'interlocuteurs concernés et des disparités entre communes, de tenir entièrement cette promesse.

Ne touche-t-on pas ici aux confins d'un système, explorés par chacun en fonction de son environnement et de ses ressources techniques et politiques ?

Ne devrait-on pas poser dès maintenant, sans tabou, la question des conditions d'émergence de véritables administrations locales plus intégrées et cohérentes, pilotées par un DGS unique s'appuyant sur un collectif de direction territorialisé ?







ASSOCIATION  
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX  
DES COMMUNAUTÉS  
DE FRANCE

22 rue Joubert - 75009 Paris

Tél. 01 55 04 88 19

Fax 01 55 04 89 01

[www.adgcf.fr](http://www.adgcf.fr)