



**L'Observatoire  
MNT** Éclairer les réflexions  
des acteurs territoriaux

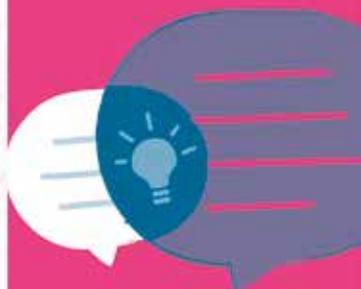
CAHIER

**n°24**

NOVEMBRE 2020

**MÉTIERS TERRITORIAUX  
ET SANTÉ AU TRAVAIL**

# DIRECTEUR GÉNÉRAL DES SERVICES: DGS, QUE DEVIENS-TU ?



En partenariat avec :



L'ESPACE DE LA SANTÉ  
SOLIDARITÉ TERRITORIALE

www.sofaxis.fr/groupe-vyv



Les auteurs et les personnes citées sont seuls responsables des opinions exprimées dans ce Cahier. Leurs opinions ne reflètent pas nécessairement les vues du commanditaire, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire par l'Observatoire MNT.

**MÉTIERS TERRITORIAUX  
ET SANTÉ AU TRAVAIL**

# **DIRECTEUR GÉNÉRAL DES SERVICES : DGS, QUE DEVIENS-TU ?**



Étude réalisée par Jérôme GROLLEAU

Pour l'Observatoire MNT  
en partenariat avec SOFAXIS

Novembre 2020





**Jérôme GROLLEAU** est sociologue-consultant. Il est l'auteur de plusieurs études publiées par l'Observatoire MNT sur les thèmes du management, de la reconnaissance au travail, du sens de l'action publique locale et des transformations de l'univers territorial.

À de nombreuses reprises, il a travaillé avec l'INSET d'Angers sur le thème de la coopération entre directeurs généraux des services (DGS) au sein des intercommunalités.

Conférencier, il accompagne également de nombreuses collectivités dans leur démarche managériale et des dirigeants dans leur positionnement stratégique.

Il est par ailleurs titulaire d'un certificat d'aptitude à l'accompagnement professionnel personnalisé et d'un diplôme universitaire (DU) « Ethique et société ».



# SOMMAIRE

<b>Avant-propos .....</b>	<b>8</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>11</b>
<b>A. APPROCHE ET OBJECTIFS .....</b>	<b>11</b>
1. Pourquoi une étude sur les DGS ? .....	11
2. Hypothèse et objectifs .....	11
<b>B. MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>12</b>
1. La structure de l'échantillon .....	12
2. La technique d'animation .....	13
<b>C. INTRODUCTION À LA PRÉSENTATION DES RÉSULTATS .....</b>	<b>13</b>
1. Un angle interne, un angle externe .....	13
2. Un fond commun .....	14
<b>1. LES DYNAMIQUES D'ÉVOLUTION INTERNE .....</b>	<b>15</b>
<b>A. L'INTENSIFICATION DE LA VIE PROFESSIONNELLE DU DGS .....</b>	<b>17</b>
1. Accélération .....	17
2. Fragilité et risques .....	19
3. Entre épuisement et accomplissement .....	21
4. Faire face à l'intensification .....	24
5. Pistes de travail : personnelles, collectives et institutionnelles .....	25
<b>B. LA PLACE DU DGS ET LA RELATION AUX ÉLUS : ENTRE RÉGRESSION ET RENFORCEMENT .....</b>	<b>27</b>
1. La relation fondamentale .....	27
2. La dynamique d'emprise du politique sur l'administration .....	28
3. Une dynamique inverse : le renforcement de la place stratégique du DGS .....	31
<b>C. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA QUESTION MANAGÉRIALE .....</b>	<b>39</b>
1. La réorganisation .....	39
2. Trois modalités d'engagement .....	40
3. Impulser et soutenir un processus de transformation du système managérial .....	41
4. Pistes de travail : investir le « soft-organisationnel » .....	44

<b>2. LES DGS ET L'OUVERTURE DES ORGANISATIONS TERRITORIALES.....</b>	<b>49</b>
<b>A. LE DEVENIR INTERTERRITORIAL DU DGS .....</b>	<b>50</b>
1. Un monde d'interdépendances.....	50
2. Les avancées et les freins des relations intercommunales.....	51
3. La coopération : le concept opérationnel .....	54
4. Pistes de travail : faire émerger un collectif de DGS coopératif.....	55
<b>B. L'ENTRÉE EN SCÈNE DES USAGERS.....</b>	<b>60</b>
1. Les différents investissements de la relation usagers.....	60
2. Une dynamique d'ampleur, mais des questionnements .....	63
3. Les DGS entre activisme et scepticisme .....	65
4. Pistes de travail : vers la co-fabrication du service public local.....	66
<b>C. LES DGS FACE AUX RUPTURES .....</b>	<b>70</b>
1. La gestion de la crise Covid-19 .....	70
2. Culture de la crise, résilience et transition numérique .....	72
3. De la Covid-19 aux crises sociale, démocratique et écologique .....	74
4. Pistes de travail : se préparer à la transformation.....	77
<b>Conclusion .....</b>	<b>81</b>
1. Une reconfiguration du rôle du DGS.....	81
2. Le devenir relationnel du DGS .....	82
3. Covid-19, l'accélérateur.....	84
<b>SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE .....</b>	<b>87</b>
<b>Annexe par SOFAXIS : Analyse de l'absentéisme des agents de catégorie A et des enquêtes qualité de vie au travail des encadrants.....</b>	<b>94</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>104</b>
<b>Conseil scientifique et conseil d'orientation.....</b>	<b>106</b>
<b>Cahiers déjà parus .....</b>	<b>109</b>



## Confidences et décryptages

La présente étude nous donne une proximité inédite avec les femmes et les hommes directrices et directeurs généraux des services des collectivités locales. La vocation de notre Observatoire est bien de décrypter et d'accéder à des pans de la territoriale connus souvent seulement en surface. Cette publication vise à mettre des mots pour les DGS eux-mêmes, et à en faciliter la compréhension pour tous les autres.

Cette collection des Cahiers sur la santé rassemblait déjà des monographies sur les auxiliaires de puériculture, les jardiniers ou encore les agents de la restauration scolaire, et désormais... les DGS. Quel point commun, pourquoi les rassembler ? Tous sont emblématiques de la territoriale. Chaque spécificité métier touche le corps à sa façon. Leurs tensions sont aujourd'hui indéniables, de même que le lien entre santé et travail. Notre partenaire SOFAXIS nous offre des données inédites sur l'absentéisme des agents de catégorie A, pour un éclairage factuel et certes très différent mais complémentaire.

Nous avons ici la chance de nous rapprocher du pouvoir avec ce récit des pensées, cette lecture des attitudes d'un acteur toujours en alerte, de sa relation à l'élu local. Tensions, passions, doutes, clés de voûte, évolutions du management et avenir de la planète, quel ambitieux programme ! Merci à Jérôme GROLLEAU de nous l'avoir proposé.

Depuis près de dix ans et sa première contribution aux études de l'Observatoire, Jérôme GROLLEAU sillonne la France : plus de 100 rencontres individuelles avec des agents, presque autant de rencontres collectives en séminaires et en conférences. Ainsi sont nés les échanges au fil du temps avec des DGS notamment, sur leurs interrogations et ressentis, et sur le souhait de pouvoir prendre du recul.

Le résultat est à la hauteur des exigences et des attentes de ce public particulier, parmi les lecteurs attentifs et fidèles de l'Observatoire. Ce décryptage est aussi suffisamment articulé, progressif et pédagogique pour tous les autres lecteurs, bien plus nombreux. Tous, nous ressortirons de cette lecture avec un moment de silence, un temps d'appropriation pour lier avec notre vécu. Peut-être avec l'impression furtive d'en sortir un peu DGS soi-même ? Personnellement, ayant été DGS de 1977 à 2014, cette étude correspond à mes expériences et expérimentations de toutes les évolutions réalisées, en cours et à venir. Il ne s'agit pas ici d'être partisan ni élitiste, mais bien de comprendre un acteur incontournable de l'action publique locale.

**« Diriger, c'est obtenir un résultat par d'autres que soi et c'est aussi être responsable de ce que d'autres ont fait. » (Octave GELINIER)**

**Jean-René MOREAU,**  
Vice-président de la MNT  
Président de l'Observatoire MNT  
Ancien DGS





# INTRODUCTION

## A. Approche et objectifs

### 1. Pourquoi une étude sur les DGS ?

Depuis les élections municipales de 2014, l'univers territorial a fait l'objet de multiples et profondes **transformations**. Aux évolutions **institutionnelles**, refonte du système territorial et baisse des dotations de l'État, se sont conjuguées de fortes mutations **sociétales** : modes de vie des usagers, métropolisation des territoires, numérisation, mutation du rapport au travail, etc. Et ce, dans une séquence historique qui, du terrorisme à la crise de la Covid-19 en passant par le mouvement des gilets jaunes, s'est avérée chargée en événements déstabilisants.

Au cœur du système territorial, les directeurs généraux des services, les DGS femmes et hommes, ont donc dû faire face à cet environnement mouvant, souvent déroutant et profondément incertain. Ils ont ainsi été amenés à adapter leur organisation et mettre en œuvre le programme des élus, tout en agissant dans un espace contraint (statut, réglementations, raréfaction des ressources économiques). Mais plus fondamentalement, nous pensons que **la multiplicité des bouleversements** en cours a profondément transformé le milieu professionnel dans lequel ils évoluent, et par voie de conséquence, leur activité. Compte tenu de leur influence sur la vie de la collectivité et sur la conduite de l'action publique locale des élus, il nous a alors semblé pertinent, dans ce nouveau contexte, de mener une étude spécifique à ce public. Il est en effet la chambre d'écho de tout le système.

### 2. Hypothèse et objectifs

Notre hypothèse de travail est donc celle d'une triple évolution : du vécu du DGS, des principes et des modalités de son action, de la conception de son rôle et de sa place dans l'organisation. L'objet de l'étude est d'appréhender le devenir en cours du DGS et plus précisément, de saisir en quoi et comment ces bouleversements transforment cet acteur du monde territorial. Dans cette perspective, nos objectifs sont les suivants :

- explorer et comprendre cette **nouvelle expérience des DGS** ;
- analyser les **dynamiques** à l'œuvre, soit identifier, formaliser et rendre lisibles les évolutions supposées ;
- proposer des **orientations et pistes de travail** pour se projeter dans l'avenir.

## B. Méthodologie

### 1. La structure de l'échantillon

Nous avons interrogé 41 personnes, 36 DGS, 4 représentants d'associations professionnelles (ADGCF, AATF, SNDGCT, ADT Inet) et un élu.

COMMUNES		INTERCOMMUNALITÉS		AUTRES	
Nombre d'habitants	Nombre de personnes interrogées		Nombre de personnes interrogées		Nombre de personnes interrogées
Moins de 20 000 hab.	<b>6</b>	Communautés de communes	<b>5</b>	Conseil départemental	<b>3</b>
20-40 000 hab.	<b>6</b>	Communauté d'agglomération	<b>7</b>	Sous-total en collectivités	<b>36</b>
Plus de 40 000 hab.	<b>6</b>	Métropole	<b>3</b>	Élu et représentants d'associations professionnelles	<b>5</b>
Sous-total	<b>18</b>	Sous-total	<b>15</b>	Total	<b>41</b>

- 1/3 femmes, 2/3 hommes ;
- ¼ - de 45 ans, ½ 45-55 ans, ¼ + de 55 ans ;
- 33 titulaires (14 administrateurs, 19 attachés) et 3 non titulaires.

Toutes les régions métropolitaines ont été concernées par l'enquête. Néanmoins, eu égard à leur faible nombre et accessibilité, les DGS de conseils régionaux n'ont pas été inclus dans l'étude. Un ou deux entretiens auraient trop reflété les situations individuelles, en étant contraires aux principes de l'étude qualitative : la garantie de l'anonymat et la variété des profils.

Les entretiens se sont déroulés en deux vagues :

- la première d'octobre 2019 à janvier 2020 avec 40 entretiens d'une durée d'1 h 30-2 h 00 dont 1/3 par téléphone et 2/3 en face à face ;
- la seconde de mai à juillet 2020 avec 12 entretiens téléphoniques complémentaires d'une durée de 45 minutes : 10 DGS (dont 9 précédemment interviewés) et 2 représentants d'associations professionnelles. Ils furent consacrés à la gestion de la **crise Covid-19** et à ses enseignements.

## 2. La technique d'animation

Profitant de l'échéance de la fin du mandat communal, les DGS interviewés étaient invités à effectuer un **retour d'expérience et une mise en perspective** personnelle et professionnelle : ce qu'ils ont vécu, ce qu'ils ont mis en œuvre pour s'adapter, les analyses et les enseignements qu'ils en tirent sur l'exercice du métier.

Sur cette base, l'entretien qualitatif se déroulait selon une technique non directive laissant libre cours au cheminement de la personne interrogée. Un focus particulier était néanmoins systématiquement proposé sur leur relation aux élus, aux équipes (management), aux usagers et aux autres DGS dans le cadre notamment du développement de l'intercommunalité. Le DGS, comme tout acteur social, est un être pris dans un système de relations.

## C. Introduction à la présentation des résultats

### 1. Un angle interne, un angle externe

Comme il est précisé dans nos objectifs, l'enjeu de l'étude consiste à produire un **état des dynamiques** en cours et non de dresser un état des lieux exhaustif qui nous aurait menés à établir une typologie des DGS. La présentation de nos résultats sera donc structurée autour des évolutions identifiées à partir des entretiens. Trois d'entre elles sont plus spécifiquement orientées vers le champ interne et feront l'objet de notre première partie :

- l'intensification de la vie professionnelle du DGS ;
- la place du DGS et la relation aux élus : entre régression et renforcement ;
- la montée en puissance de la question managériale.

La seconde partie abordera des évolutions concernant plus spécifiquement le rapport du DGS à son milieu externe. Nous développerons alors trois dynamiques traduisant toutes une ouverture des organisations territoriales sur leur environnement :

- le devenir interterritorial du DGS ;
- l'entrée en scène des usagers ;
- le DGS face aux ruptures.

Chacune de ces six dynamiques d'évolution donnera lieu à une présentation des principaux constats et analyses, soutenue par des verbatims issus des entretiens. Afin de préserver l'anonymat des personnes interrogées, compte tenu du faible nombre de DGS et des effets de réputation au sein de réseaux denses, nous ne signalerons que le type de collectivités. Nous prolongerons chacune des analyses de propositions d'orientations stratégiques, de

formulations de positionnement du DGS, voire de pistes de travail plus opérationnelles. Leur but sera de nourrir la réflexion des DGS et des acteurs territoriaux.

## 2. Un fond commun

Enfin, ces dynamiques ont été constatées dans tous les types de collectivités. Certes, les spécificités demeurent entre une commune et un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou une très grande collectivité et une petite commune. Les enjeux, la nature des dossiers suivis par le DGS, les modes de gouvernance, etc. ne sont pas les mêmes. Mais au regard de l'objet de notre étude, le **commun** apparaît bien plus nettement que les différences. Notre propos se concentre sur les dynamiques et leur lien étroit aux puissantes transformations de l'environnement. Or, ces dynamiques sont communes à toutes les organisations territoriales, donc les variations que nous observons ici sont moins sensibles. Elles seront signalées, quand il y a lieu, au cours de la présentation.

1

# LES DYNAMIQUES D'ÉVOLUTION INTERNE





« **Tout bouge** en même temps et tout le temps :  
**les organisations,**  
**les usagers, le numérique,**  
**la société, le travail.** »

Commune 20 000-40 000 hab.

## A. L'intensification de la vie professionnelle du DGS

### 1. Accélération

Pour la très grande majorité des DGS, le constat d'une vie professionnelle plus intense est sans appel. Le déroulement même des entretiens en manifeste les premiers signes. Le débit y est rapide, les sujets abordés multiples, la reconnaissance d'une accélération récurrente. Pour faire image, l'impression générale est celle d'un torrent dont la pente se serait fortement accentuée, accélérant ainsi son cours, multipliant les épreuves à surmonter et exigeant du pilote une attention vive et un rythme soutenu. Le phénomène d'**accélération sociale**<sup>1</sup> joue ici pleinement, comme ailleurs. Les accélérations concomitantes de la technique, de l'action et des changements affectent significativement les vies professionnelles de tous les dirigeants et des salariés. L'enjeu est ici de décrire les formes que prend cet impact pour les DGS.

Inaugurée par les changements institutionnels et économiques du début des mandats communaux<sup>2</sup>, cette rupture ne s'est jamais atténuée, marquant en cela l'entrée des collectivités territoriales dans un nouveau cycle : le changement permanent. « *Tout bouge en même temps et tout le temps : les organisations, les usagers, le numérique, la société, le travail.* » Commune 20 000-40 000 hab. La fin de mandat et la crise sanitaire furent l'apothéose de cette rupture de rythme caractérisée par la saturation du présent et la surexposition de soi.

#### a. La saturation du présent

Si les DGS sont généralement des « bourreaux de travail », ce n'est pas tant l'amplitude horaire qui est ici en jeu, que ce que chacun fait dans un temps donné. Quantitativement, s'est ainsi significativement accentué le nombre :

- d'opérations à effectuer dans une même quantité de temps, en raison de l'accélération technologique, de la montée des incertitudes perturbant la conduite de l'action et des sollicitations multiples et pressantes favorisant le mode de l'urgence. « *Il y a comme une sorte de frénésie, comme si tout le monde était devenu urgentiste. Cela nécessite d'être toujours en réponse immédiate, c'est difficile et épuisant.* » Conseil départemental.

---

<sup>1</sup> ROSA Hartmut, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, (coll. « Théorie critique »), 2013.

<sup>2</sup> GROLLEAU Jérôme, *Nouvelle donne territoriale : de l'opportunité à la nécessité de changer*, Paris, Cahier N° 16 de l'Observatoire MNT, (coll. « Perspectives territoriales »), avril 2016.

- de changements à mener du fait des multiples transformations de l'univers territorial affectant des domaines fortement hétérogènes (ressources, organisation, services, management, politiques publiques...).
- « *La quantité de changement à absorber est énorme. Il y a une accélération de la société. On doit être capable d'être à la hauteur de la vitesse de la société.* » Métropole « *Passer sans cesse d'un sujet à l'autre, d'un dossier stratégique au traitement d'un détail.* » Commune plus de 40 000 hab.

Cette saturation du présent a atteint son summum dans la gestion de la crise sanitaire. « *On sort de là épuisé, totalement rincé.* » Conseil départemental « *Je ressens une grande fatigue psychique et physique. Il a fallu puiser dans ses ressources profondes.* » Communauté d'agglomération. « *Cela a été un grand bouleversement en un temps court. C'est un peu un marathon-sprint.* » Commune plus de 40 000 hab.

## **b. La surexposition de la personne du DGS**

D'un point de vue qualitatif, la pression liée aux enjeux et aux échéances du programme électoral génère une **mobilisation de soi totale**. Le DGS doit activer en permanence ses ressources intellectuelles, ses expertises professionnelles, pour résoudre de multiples situations problématiques, adapter son organisation et arbitrer. Ses compétences relationnelles sont tout autant à l'œuvre. Point névralgique de l'organisation, il est au cœur de toutes les sollicitations, en provenance des élus comme des agents, et le réceptacle privilégié des affects de tous (plainte, impatience, etc.) dans une période critique et incertaine.

« *C'est très énergivore comme métier. Tout le monde vient piocher une part d'énergie. La vie sociale pompe, je suis une sorte de diffuseur d'énergie.* » Commune moins de 20 000 hab. « *C'est dur et épuisant d'avoir à gérer les frustrations de tout le monde.* » Communauté de communes.

La charge mentale du DGS se trouve dès lors en forte hausse. « *L'équilibre est beaucoup plus difficile à tenir : le degré de complexité a franchi un seuil, la rapidité exigée aussi. Et puis, il y a l'impact des réseaux sociaux, le feed-back du citoyen plus sensible, les quelques collaborateurs qui "polluent". C'est une grosse charge mentale.* » Commune 20 000-40 000 hab. « *Tout ce qui va mal, c'est [à cause de] moi, cela peut devenir lourd. Le mail, le texto permanent, cela devient juste insupportable.* » Commune plus de 40 000 hab.

Et ce d'autant qu'il doit mener des changements complexes dans une situation économique souvent tendue et au sein d'une société en pleine transformation. Au poids de la difficile équation entre objectifs et moyens, s'ajoute donc ce que certains appellent une **charge mentale sociétale**. Les paradoxes et l'opacité de la société, les bouleversements et les angoisses de l'avenir qu'ils suscitent font partie du paysage mental des DGS et pèsent sur leur esprit.

*« Il y a aussi une charge mentale sociétale. Tout ce qui impacte la société et qui bouge fortement produit des comportements réactifs déroutants, chez les usagers comme chez les agents. Le psychologique prend le dessus sur toute analyse sereine. Et à cela on n'est pas préparé. »* Communauté de communes. *« La société et les gens deviennent de plus en plus paradoxaux. Regardez le management, les cadres demandent de la liberté et du cadre. Et dès qu'on leur donne la liberté, il n'y a plus personne. C'est comme les gilets jaunes. Ils veulent se faire entendre, mais refusent toute représentation. C'est l'impasse. »* Conseil départemental.

Enfin, le DGS doit **tenir un rôle** à fortes exigences. Sur scène en permanence, il est amené perpétuellement à expliquer, rassurer, garder le cap, trouver sur-le-champ des solutions, se montrer exemplaire, etc. Cette prestation « scénique » continue n'est pas sans conséquence.

La première est d'avoir à s'interroger régulièrement sur l'adéquation entre ce qu'il fait et son rôle. *« Depuis que je suis DGS, je me surprends à me penser à la troisième personne. En tant que DGS, j'y vais ou je n'y vais pas. En tant que DGS, je dis cela ou pas, etc. C'est sain, mais cela donne une forme un peu impersonnelle au job. »* Métropole. La seconde est d'être dans l'impossibilité d'y échapper : *« On est toujours vu comme le DGS. On ne peut pas échapper à notre rôle, c'est asphyxiant, aucun relâchement possible, être toujours en maîtrise. »* Communauté de communes.

## 2. Fragilité et risques

Cette forte mobilisation subjective s'exerce sur fond de fragilité institutionnelle et de risques professionnels. Sans véritable statut définissant son rôle et sans administration centrale octroyant soutien et appartenance à un corps professionnel, le DGS exerce son activité à partir d'une **assise institutionnelle fragile**. Cette fragilité est d'autant plus vive que l'exposition aux risques est loin d'être négligeable.

Les risques juridiques concernant la légalité ou les conséquences dommageables des actions entreprises sont nombreux. L'absence de reconnaissance de sa responsabilité, notamment sur des délibérations ne nécessitant pas sa signature, ne lui évite pas une responsabilité pénale. En effet, même si le DGS n'est pas reconnu responsable, il peut être reconnu coupable pénalement.

*« C'est un vrai paradoxe. On n'existe pas juridiquement, mais on peut prendre cher. »* Commune moins de 20 000 hab. *« On n'est pas présent sur le PV d'attribution d'un marché, mais si cela ne va pas, on est condamnable. On nous applique la jurisprudence du dirigeant. Total, on a des devoirs, mais pas de droits. »* Commune plus de 40 000 hab.

Par ailleurs, comme tout dirigeant, il est exposé aux pièges tendus à toute figure de pouvoir comme aux erreurs de collègues à qui il aurait laissé trop de délégation. Il peut alors être pris dans des manœuvres politiques, des jeux d'alliance qui lui échappent et dont il peut faire les frais. Une affaire anodine pouvant subitement devenir une affaire politique, il n'est guère étonnant que ses propos mettent en évidence une obligation d'extrême **vigilance** qui peut être à la longue pesante. Le DGS est un être aux aguets.

*« Je suis dans une collectivité aux équilibres politiques complexes et très polémiques. Le moindre sujet, comme un agent qui se plaint de harcèlement, peut être utilisé pour fragiliser le système. Sans devenir totalement paranoïaque, j'ai appris à développer une vigilance extrême. C'est devenu une seconde nature. Dès que mon intuition me signale un truc pas net, j'explore, et, si nécessaire, je démène. »*  
Communauté d'agglomération.

Enfin, les renouvellements importants de DGS aux dernières élections et au cours du mandat ont, aux yeux des DGS, changé la donne. Le renouvellement du personnel politique et l'instabilité des partis ont accentué les probabilités de décharge de fonction, voire ont transformé le risque en une menace plus continue et difficilement prévisible. Certains évoquent une obsolescence plus rapide du DGS répondant à un besoin de renouvellement plus accentué ou d'adéquation à des rythmes plus différenciés.

*« Un DGS pour remettre de l'ordre et réduire les coûts, puis je prends un autre DGS pour calmer le jeu ». Communauté de communes. « Même si je suis confiante, je reste méfiante. On sait que cela peut arriver du jour au lendemain, on ne se fait pas d'illusion : c'est nécessairement à durée limitée. »* Commune moins de 20 000 hab.

S'ils disent intégrer cette nouvelle donne de l'emploi et avoir conscience que le marché est aujourd'hui plus restreint et plus concurrentiel, ils font part des difficultés :

- à l'anticiper. Pris dans l'action et dans l'absolue nécessité de s'y engager pleinement, comme de faire confiance, il est difficile de s'impliquer dans une veille active ;
- et, d'y faire face quand l'incident arrive. En effet, la décharge de fonction s'avère une forte épreuve professionnelle et personnelle. Aux fréquentes interrogations qui les torturent/préoccupent sur ce qui la motive et aux conséquences salariales significatives à terme, s'ajoute un risque sanitaire de décompensation psychique. La perte brutale de suractivité et de sa place sociale crée une rupture pouvant se muer en gouffre dépressif et laisser des traces profondes et durables. *« Brutalement, vous n'êtes plus rien, ni nulle part. »* Communauté d'agglomération. *« Il n'y a rien à faire, on le vit tout de même comme une humiliation. Du jour au lendemain, d'un coup, je n'existe plus. »* Conseil départemental.

### 3. Entre épuisement et accomplissement

Cette intensification de la vie professionnelle des DGS n'est pas sans générer des passages difficiles voire d'effondrement. Les premiers sont généralement identifiables comme des moments dépressifs liés :

- aux tourments d'une relation difficile à l'élu. C'est particulièrement le cas lorsque la confiance ne parvient pas à s'installer et que les décisions prises ne vont pas dans le bon sens aux yeux du DGS. Il se met à douter fortement de sa valeur, s'interroge sur sa place. *« J'ai vécu une période très difficile. J'ai souffert. Rien n'allait comme il faut entre le président et moi. J'avais le sentiment de plus en plus net d'une incompatibilité. Mais on ne peut pas s'empêcher aussi de s'interroger sur soi. Cela a été dur psychologiquement, je n'avais plus goût à rien. »* Communauté de communes.
- Et/ou aux impacts de l'intensification sur la vie privée et notamment familiale. *« Cela crée beaucoup de tensions dans le couple et je ne parviens pas à consacrer suffisamment de temps à mes enfants. Parfois j'ai l'impression que tout cela n'a pas de sens, toute cette énergie dépensée. Je me mets à douter. »* Communauté d'agglomération. *« Le célibat géographique, cela peut vous flinguer un couple. »* Conseil départemental.
- Et/ou à la déception managériale. *« J'ai beau tenter des choses innovantes, cela ne bouge pas, je désespère et cela me mine. Quoi que l'on fasse, cela est toujours négatif. C'est très déprimant sur la durée. »* Commune moins de 20 000 hab.

L'effondrement, quant à lui, est la conséquence directe de l'intensification précédemment décrite : le burn-out. La mobilisation intense de soi devient une « absorption de soi » dans laquelle le DGS se consume littéralement. Le risque est clairement identifiable chez certains interviewés et quelques cas nous ont été signalés par des interviewés de la vague Covid-19. Si nous ne disposons pas de données sur l'absentéisme des DGS, nous faisons l'hypothèse que s'y exacerbe ce que Sofaxis peut observer chez les catégories A, à savoir : *« des arrêts peu fréquents, mais avec une gravité qui pèse fortement sur l'absentéisme lié à la maladie ordinaire de cette catégorie d'agents. Sachant que, lorsque l'on interroge les encadrants, le poids des risques psychosociaux paraît important dans leur comportement de travail, ces arrêts sont donc souvent liés à l'émergence de ces risques. Celle-ci est d'autant plus active que l'engagement personnel dans la mission de service public local est fort. »* (Cf. l'analyse de l'absentéisme des agents de catégorie A et des enquêtes qualité de vie au travail des encadrants par Sofaxis en annexe).

Pour autant, si à la fin de ce mandat l'épuisement domine, le sentiment d'accomplissement est présent dans de très nombreux cas. Les DGS sont loin de constituer un groupe social en malaise. Les sources de satisfaction et de soutien à l'engagement personnel dans l'activité sont solides.

## Un rôle clef à un moment clef

Le désir d'être au plus près de la décision publique, voire en son cœur est un facteur clef de motivation. Influencer sur une politique publique, mais aussi décider, arbitrer au quotidien, et trouver des solutions à des problèmes de plus en plus complexes sont les supports essentiels d'un fort sentiment d'exister et de pouvoir d'agir.

*« Le plaisir, c'est d'arbitrer, de trancher et de découvrir qu'il y a toujours une voie possible, une solution. »* Commune moins de 20 000 hab. *« Trouver des solutions là où les experts bloquent est un grand plaisir. Je suis un peu l'ostéopathe de l'administration, je débloque de situations. »* Communauté d'agglomération.

Comme est tout aussi présent, mais plus difficile à obtenir, le plaisir de parvenir à créer une dynamique collective *« Le pied, c'est quand j'arrive à tirer le meilleur de chacun et que cela commence à "matcher" entre les cadres. »* Commune 20 000-40 000 hab. Cette sorte de jouissance inhérente à une position de dirigeant dépasse la simple satisfaction personnelle. Elle s'inscrit dans un horizon de sens : attachement au territoire pour certains, intérêt pour l'action au service du collectif et de la chose publique, appétence pour l'intervention locale rendant perceptibles les effets des actions entreprises.

*« Ma motivation c'est d'agir sur le territoire, c'est de transformer les conditions de vie des gens, c'est peut-être plus fort encore que le service public en tant que tel. »* Commune moins de 20 000 hab. *« Ce qui me motive, c'est de gérer une communauté humaine, un territoire humain et de le faire avancer. »* Communauté d'agglomération.

Le métier de DGS est donc clairement un « job qui a du sens ». Et la période étudiée est un **moment clef** lui conférant une dimension renouvelée : celui d'une transformation globale de l'univers territorial au regard des évolutions du monde et de la société. Le métier s'enrichit, devient encore plus intéressant voire même pour de nombreux DGS « passionnant ». Ceci est particulièrement le cas quand la réforme territoriale a doté la collectivité d'une puissance augmentée (Métropole, commune nouvelle, DGS mutualisé) et/ou quand les élus sont tout autant qu'eux-mêmes porteurs de cette dynamique de renouvellement.

*« Être DGS aujourd'hui, c'est le meilleur moment. Cela sort de la routine, c'est en ce moment que le métier devient passionnant. Il faut tout repenser, réinterroger tous les services. Il s'agit de se mettre au diapason de la société. »* Métropole. *« Les enjeux sont énormes. Les mutations des modes de vie, des territoires le sont aussi. Mon maire a une vraie vision dans laquelle je me retrouve. On a vraiment l'impression d'être plongé de manière concrète dans ce monde qui bouge et d'agir pour que tout le monde s'y retrouve. »* Commune moins de 20 000 hab.

À l'inverse, dans des petites communes affaiblies, des conseils départementaux fortement contraints, ou dans des collectivités aux équipes politiques



« **Le plaisir, c'est d'arbitrer,  
de trancher et de découvrir**  
qu'il y a toujours une voie  
possible, **une solution.** »

Commune moins de 20 000 hab.

« ronronnantes », cet enthousiasme de l'action publique locale ne pouvant s'étayer sur une expérience concrète peine à se faire ressentir. « *C'est un peu déprimant, tout continue comme avant, voire pire qu'avant, aucune vision, des changements du jour au lendemain. Je perds mon temps, et comme il n'y a rien d'intéressant à mener, je vais finir par perdre de la valeur.* » Commune moins de 20 000 hab.

## 4. Faire face à l'intensification

De nombreuses techniques sont mises en œuvre par les DGS pour faire face à cette situation.

### a. Les respirations

Ces temps de ressourcement personnel vont de la pratique régulière d'un sport ou d'un art aux interventions dans des formations propres à l'univers territorial. En cherchant à transmettre, le DGS est alors amené à opérer une **prise de recul** sur sa pratique et une formalisation qui lui est bénéfique.

« *J'interviens dans des formations plutôt orientées vers le privé. C'est un vrai défi : repenser ce que l'on fait en le transmettant.* » Conseil départemental.

### b. Les associations et syndicats professionnels

Ils offrent nourritures intellectuelles, réseau, échanges de pratiques et éventuels dispositifs de soutien en cas de difficulté. C'est un espace **entre pairs** salubre. Rompant avec le sentiment de solitude inhérent à tout dirigeant, ils leur permettent en outre d'échapper pour un temps au rôle à tenir et d'être là aussi en tant que personnes. Ces instances professionnelles tiennent ainsi une **fonction institutionnelle majeure** comblant le manque d'une administration centrale et donnant corps à ce groupe professionnel.

« *Je ne sais vraiment pas comment font les DGS qui ne font partie d'aucune association. Pour moi, c'est vital !* » Communauté de communes. « *On a des injonctions qui arrivent de tous les côtés, mais il n'y a pas l'injonction à se poser sur nos pratiques. D'où l'importance des congrès, des rencontres, cela booste, cela donne envie de faire.* » Commune plus de 40 000 hab.

Ce fonctionnement entre pairs a d'ailleurs constitué un appui considérable dans la gestion de crise, favorisant les échanges. « *C'est une grande source de satisfaction que de sentir le collectif des DGS d'un territoire faire face ensemble à la difficulté.* » Commune moins de 20 000 hab. Pour les mêmes raisons, le réseau est un levier pour une plus grande coopération interterritoriale.

### c. Les techniques organisationnelles

- Instauration d'un dispositif de filtrage avec le secrétariat et d'un cadre horaire strict « *Je commence à 6 h 30, je traite mes mails ou un dossier. À partir de 8 h 30, c'est l'enchaînement des réunions non-stop. Mais je finis impérativement à 18 h.* » Communauté d'agglomération,

- construction et animation d'un collectif d'appui de collaborateurs proches et notamment les DGA,
- ou encore sauvegarde d'un champ d'expertise ou portage d'un projet. *« J'ai du mal à abandonner le pilotage d'un projet, cela me fait du bien d'avoir la satisfaction de mener quelque chose à terme. Et pouvoir dire : voilà, c'est fini. »* Commune moins de 20 000 hab.

Enfin, notons la présence de ce que nous appellerons des **techniques de gestion de soi** : pratique de la méditation chez certains, mobilisation de principes « stoiciens » chez d'autres tels que *« Bien distinguer ce qui dépend de moi et ce qui ne dépend pas de moi. Cela permet de ne pas se sentir responsable de tout. »* Commune plus de 40 000 hab.



## 5. Pistes de travail : personnelles, collectives et institutionnelles

### Piste 1. S'occuper de soi.

Face à la forte exposition subjective et à l'intensification de l'activité n'autorisant guère la prise de recul, il nous semble nécessaire de mobiliser des dispositifs facilitant **un rapport à soi** plus dynamique que la simple introspection. Le tête-à-tête avec soi-même pouvant rapidement tourner court, nous formulons les deux propositions suivantes.

**Accompagnement professionnel** (type coaching stratégique). Via l'accompagnement d'un professionnel, il est possible de développer un rapport réflexif :

- à soi-même, en tant que personne : mieux identifier ses envies, ses besoins, mais aussi les angles morts qui viennent malgré soi gripper certaines relations ou limiter certaines possibilités d'action ;
- à sa pratique : prendre conscience de son style, l'affiner, voire le faire évoluer, identifier sa valeur ajoutée, construire une stratégie, oser faire bouger les lignes et faire évoluer les relations clefs, etc. ;
- à ses schémas de pensées : ses cadres interprétatifs, ses valeurs, au sens que l'on donne à son activité.

Le but est d'habiter pleinement son rôle et d'aiguiser sa pratique. Il est aussi de pouvoir mieux gérer sa carrière professionnelle en clarifiant ce à quoi on aspire, ce que l'on est en mesure d'apporter et les conditions nécessaires à la mise en œuvre de sa valeur ajoutée. *« Il y a un enjeu majeur pour nous tous DGS, c'est de s'intéresser à soi. D'avoir toujours à l'esprit : c'est quoi mon métier, qu'est-ce que j'y cherche, quelle est ma valeur ajoutée ? Quels sont mes essentiels, mes besoins ? Il faut travailler là-dessus, cela donne de la clarté et lève les angoisses. »* Commune 20 000-40 000 hab.

**Dispositif d'évaluation (360°).** « *Nous sommes les seuls agents territoriaux à ne pas bénéficier d'entretien d'évaluation professionnelle. Cela me manque!* » Communauté d'agglomération Certains mobilisent parfois leurs collègues d'autres collectivités pour savoir où ils en sont ou bien se testent auprès des cabinets de recrutement. Dans ce cadre, il nous semble utile de mobiliser le dispositif 360° qui consiste à solliciter les retours de tous ceux entourent le DGS tels que les élus, les DGA, les directeurs, les secrétaires, etc. C'est un acte pertinent pour soi-même. Mais pas seulement ! C'est aussi un acte managérial fort de valeur accordée aux relations et d'exemplarité du principe de remise en cause de soi.

## **Piste 2. Renforcer le collectif DG.**

Si les DGS accordent une forte valeur aux relations à et entre leurs DGA, celles-ci demeurent souvent prisonnières du schéma conjuguant relation hiérarchique et cloisonnement de chaque DGA dans son territoire de responsabilité. Le DGS aurait à nos yeux tout à gagner :

- d'une part à instaurer progressivement et systématiquement la possibilité de décloisonner son collectif ; par exemple en permettant à chaque DGA de contribuer à l'élaboration de la feuille de route des autres DGA. Il s'agit d'introduire une règle consistant à accorder à chaque DGA un droit de regard et d'analyse sur ce que l'autre entreprend et réciproquement ;
- d'autre part, à les positionner comme des entrepreneurs stratégiques sur leur propre secteur. Leur rôle ne doit pas se concevoir en référence à leur périmètre, mais en référence à la dimension stratégique qu'ils y appliquent. À ce titre, ils ne seraient pas en tant que tel des « adjoints », mais des « directeurs généraux délégués ».

## **Piste 3. Renforcer l'assise institutionnelle.**

Deux points nous semblent pouvoir faire l'objet d'avancées afin de sécuriser le DGS. Au regard des entretiens menés, le premier consiste à obtenir la **reconnaissance de la responsabilité juridique engagée par le DGS** et ainsi sortir du paradoxe d'une responsabilité pénale sur des actes non prévus par les textes. Le second est d'envisager un meilleur traitement de la **décharge de fonction** autour de deux pistes de réflexion :

- le recours à un accompagnement personnel et surtout psychologique ;
- l'ouverture à des parcours professionnels offrant la possibilité d'introduire un rythme plus soutenable et varié entre postes surexposés/moins exposés.

## B. La place du DGS et la relation aux élus : entre régression et renforcement

### 1. La relation fondamentale

La relation au maire ou au président tient une place **centrale** dans le discours de tous les DGS. Ils s'y réfèrent constamment pour faire part de leur vécu, penser leur place et leur avenir. Elle occupe les esprits, détermine le bien-être comme le mal-être, façonne le rôle et l'activité. La centralité de cette relation dans le système mental du DGS repose sur sa dimension **fondatrice**. En recrutant son DGS, l'élu l'institue ; il n'existe pas en tant que tel hors de cette relation. Sa légitimité lui est donc octroyée par l'élu dont l'autorité est elle-même fondée sur la légitimité démocratique. Cette légitimité « *par procuration* »<sup>3</sup> rend par voie de conséquence la qualité de la relation à l'élu déterminante et l'exercice de son activité une « *recherche constante d'équilibres* ».

Cette relation est souvent identifiée à une « *clef de voûte* » pensée en termes de complémentarité. Est ainsi évoqué un ensemble de couples distribuant les places : « *décision/expertise, politique/technique, vision/action, commande/exécution, etc.* ». Cela ne doit pas pour autant masquer les **frictions** entre les deux mondes aux modes de pensée, aux enjeux et aux temporalités différents, nécessairement sources de frottements, voire d'incompréhensions. De plus, cette relation reste soumise à des **jeux de pouvoir** structurellement à l'œuvre. Le pouvoir décisionnel de l'élu s'exerce de manière hiérarchique sur le DGS et l'administration. Mais le pouvoir ne se lit pas uniquement dans la structure hiérarchique. Celui qui a la main sur les conditions de la réussite a également du pouvoir<sup>4</sup>.

Enfin, l'absence de texte normatif encadrant la relation lui confère une forte tournure **interpersonnelle**. Les DGS en parlent en termes de « *rencontre singulière, compatibilité des personnalités, partage de valeurs, loyauté* » et ont le souci constant de la « *confiance mutuelle* », condition nécessaire à l'exercice de leur activité. Cette forte intersubjectivité expose donc cette relation professionnelle aux complexités des relations humaines et la rend vulnérable. Le fantasme de fusion ou bien à l'inverse d'instrumentalisation, pouvant à tout moment la miner.

Montage institutionnel complexe, hétérogénéité des univers, forte intersubjectivité, il n'est guère étonnant qu'en situation de fortes transformations

---

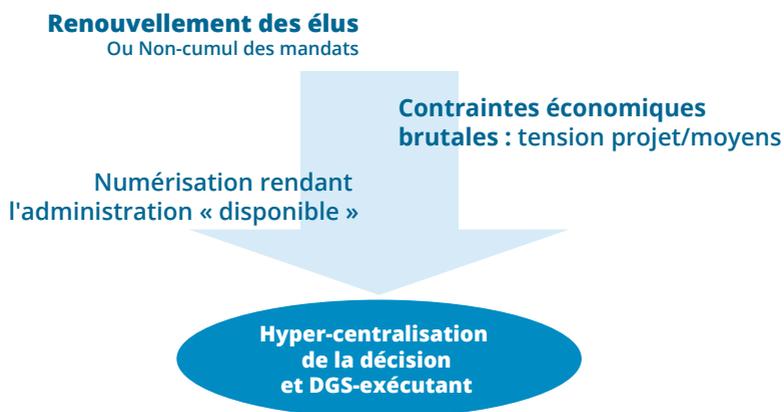
<sup>3</sup> DURAT Laurence et BOLLECKER Marc, « *La légitimité managériale : le cas des directeurs généraux des services* », *Politiques et management public*, Vol. 29/2, avril-juin 2012, p. 145-165.

<sup>4</sup> DUPUY François, *La faillite de la pensée managériale. Lost in management*, vol. 2, Paris, Seuil, 2016.

institutionnelles, économiques et sociétales, cette relation soit l'objet de dynamiques contraires : l'une, régressive, l'autre renforçant au contraire la place stratégique du DGS.

## 2. La dynamique d'emprise du politique sur l'administration

Si elle n'est pas majoritaire, cette dynamique n'a rien d'exceptionnel. Celle-ci résonne avec ce que Fabien TASTET, président de l'association des administrateurs territoriaux de France (AATF), décrivait à la table ronde des Entretiens Territoriaux de Strasbourg de 2016 et nommait la « pédégéisation » des élus<sup>5</sup>. Nous l'avons rencontrée dans tous les types de collectivités et son émergence suit généralement le schéma type suivant :



L'élection de 2014 a fortement renouvelé les élus : aux dires des DGS, ils sont politiquement plus à droite, plus jeunes et plus souvent issus des entreprises. Certains ont ainsi pris les rênes en conjuguant une grande méconnaissance de l'univers territorial et une défiance à l'égard de son personnel : défiance éthique quant aux valeurs, défiance pragmatique quant à la conception de l'action et de l'efficacité.

« Nouvelles pratiques, nouvelles générations, nouvelles technologies, plus une réticence à l'égard de l'administration publique. Ils ont intégré le "fonctionnaire bashing". » Commune moins de 20 000 hab. « Ils sont arrivés avec la volonté de faire table rase du passé. Ils ne parlaient que chiffres, tableaux de bord, cela a

---

<sup>5</sup> GROLLEAU Jérôme, *Réenchanger le quotidien : le sens de l'action publique locale*, Paris, Cahier N° 20 de l'Observatoire MNT, (coll. « Perspectives territoriales »), mai 2018.

*déstabilisé tout le monde.* » Communauté de communes, « *Ils veulent gérer la collectivité comme on gère une entreprise et sont dans le "tout, tout de suite". Hypersensibles aux réseaux sociaux, les revirements de décisions sont nombreux. Et en plus, ils revendiquent d'être les seuls patrons.* » Communauté d'agglomération « *Il y a eu une vraie crise du lien de confiance entre l'administration et les élus, et moi au milieu, plus la pression économique.* » Commune 20 000-40 000 hab.

À peine installés, ils ont été confrontés à une sensible contraction des ressources économiques venant contrecarrer leurs velléités programmatiques. Ce point a renforcé leur vision entrepreneuriale de la fonction publique : il sera possible de faire plus avec moins. Il suffit de mettre l'organisation en ordre de marche et de se positionner en patron.

Enfin, le développement des outils numériques avec lesquels une part de ces élus est à l'aise a parfois favorisé leur volonté de prendre en main l'administration. Ils ont rendu envisageables un pilotage en direct et une administration disponible dans l'instant. « *[C'est un] un pilotage direct qui ne tient plus compte des contraintes de temps et d'espace, ils ont le sentiment enivrant de tout diriger sans médiation.* » Communauté d'agglomération.

En résultent, dans les cas observés : une hyper centralisation de la décision, un pilotage politique fondé sur le « *command and control* » voire la chasse aux coûts, une pression forte sur le DGS éprouvant de grandes difficultés à faire valoir ses remarques et ses préconisations, passant à un positionnement global de **strict exécutant** de la commande. « *J'ai vécu une grande perte de marge de manœuvre par rapport au mandat précédent et vis un véritable éloignement de la prise de décision. Je dois accompagner des décisions politiques qui n'ont pas été travaillées avec moi. Donc pour le DGS, c'est retour sur le légal.* » Commune moins de 20 000 hab. Ces situations ont été vécues difficilement par les DGS concernés : à la baisse d'intérêt du travail et à la gestion d'une relation tendue s'est adjoint la blessure d'avoir à « *supporter un regard méprisant à l'égard de l'administration. Le plus dur, c'est cela.* » Commune 20 000-40 000 hab.

Remarques complémentaires : la loi sur le non-cumul des mandats a rendu certains élus présents « *H24, comme des lions en cage, s'occupant de tout, voulant tout contrôler* » Conseil départemental, favorisant l'exercice d'un pouvoir total. Notons que cette nouvelle situation a pu parfois, et à l'inverse, « *renforcer la relation. C'est plus exigeant, mais dans le partage on est plus à même de décrypter les enjeux et les paradoxes du politique pour mieux le servir.* » Conseil départemental. Par ailleurs, il ne faut pas négliger le besoin de sécurisation légitime des élus qui anime tout dirigeant d'une organisation. De même, on ne peut pas rejeter a priori l'hypothèse qu'un élu estime être face à un DGS défaillant.



**« Le DGS gestionnaire veillant  
à la légalité, c'est fini.**

Le rôle de management  
stratégique se renforce, le rôle  
politique du DGS s'affirme :  
**pas un rôle partisan, mais au  
sens de politiques publiques.**

La manière de faire la chose  
publique n'est plus la même. »

Commune 20 000-40 000 hab.

### 3. Une dynamique inverse : le renforcement de la place stratégique du DGS

La notion de manager stratégique n'est pas nouvelle. La nouveauté réside dans le fait qu'elle devienne la **norme** et que le rôle stratégique du DGS tende à **s'accomplir pleinement**. *« Le DGS gestionnaire veillant à la légalité, c'est fini. Le rôle de management stratégique se renforce, le rôle politique du DGS s'affirme : pas un rôle partisan, mais au sens de politiques publiques. La manière de faire la chose publique n'est plus la même. »* Commune 20 000-40 000 hab.

#### a. Les principaux constats

Ce processus de normalisation et d'accomplissement se manifeste dans les faits par une **densification des actes stratégiques** du DGS, engageant, sur validation des élus, l'action publique locale et l'organisation.

L'analyse des entretiens nous a ainsi permis de dresser **la gamme des actes stratégiques du DGS**. Le DGS mène de multiples transformations. Il réorganise les structures et les modes de fonctionnement, il redéfinit les périmètres des services et en crée de nouveaux. Il réoriente les politiques publiques et les transforme en continu pour mieux répondre aux évolutions des attentes des usagers, comme aux évolutions technologiques. Il mobilise de nombreux outils stratégiques : projet de territoire, projet d'administration, contractualisation avec l'exécutif sur des niveaux de services. Il met en place des dispositifs de veille et de reporting, impulse des démarches labellisées, etc. Il contribue à la construction des stratégies. Il coécrit le discours stratégique (contenu, argumentation), veille à sa pertinence, sa cohérence, sa consistance, et le porte. Il analyse, en amont, territoires et publics, en aval, les conséquences possibles de l'action, et en continu les remontées d'informations du terrain.

Ces actes sont travaillés avec l'exécutif auquel il fait des propositions multiples : réajustement, présentation de scénarii, proposition de nouveaux axes stratégiques, promotion de nouveaux champs d'action pouvant aller de la démocratie participative à la transition énergétique. Il engage avec les élus des réflexions sur le long terme. Dans certains cas, il intègre des enjeux de gouvernance politique, afin de maintenir l'équilibre du collectif d'élus et dans le but d'obtenir l'arbitrage politique. À la frontière du directeur de cabinet, quand ce poste n'existe pas, en coopération avec lui quand les relations sont bonnes, en friction ou avec parcimonie quand la concurrence sur l'influence à l'écu est forte. Son champ d'intervention s'ouvre aux relations extérieures : construction de partenariats, négociation avec des acteurs privés et publics, relations externes avec des acteurs influents, coopération avec d'autres collectivités, etc. Cette dimension est particulièrement forte en intercommunalité.

## b. Une triple inflexion du positionnement du DGS

Cette dynamique de densification et d'extension aux relations extérieures donne non seulement au rôle stratégique du DGS toute sa consistance, mais porte également une triple inflexion du positionnement du DGS.

**En termes de posture : proactivité et engagement.** La posture proactive consiste à **prendre l'initiative** et aller **au-devant** de la demande par des propositions variées et à ne pas seulement attendre la commande. Cette posture s'associe généralement à un **engagement assumé** dans la réussite du projet politique auquel le DGS va fortement contribuer et qu'il va devoir porter. Certains parlent d'ailleurs de « *neutralité active* » distinguant ainsi l'adhésion partisane de l'adhésion à un projet jugé appropriable. C'est la condition d'un engagement personnel optimal et donc de la construction d'un rapport actif à l'élaboration de la stratégie.

*« Il a fallu que je sois très proactive. Cela interroge la notion de neutralité, je parlerais d'une neutralité de partage et de portage. Ce ne sont pas nécessairement mes convictions, mais j'y mets de la conviction. »* Commune 20 000-40 000 hab.  
*« Ce qui m'intéresse c'est le projet, c'est ce qui détermine mon choix. Il y a beaucoup de mobilité dans mon parcours, car je veux pouvoir dire : je ne suis plus en phase avec votre projet, je vais voir ailleurs. Il faut adhérer pour mettre en œuvre. »* Communauté d'agglomération.

**En termes de pratiques : la contribution stratégique.** Celle-ci devient le cœur du métier et de la relation aux élus. Les notions d'aide à la décision, d'éclairage, etc., demeurent valides, mais ne traduisent pas toute la dimension active d'élaboration stratégique du DGS. Son action ne se réduit pas au strict pilotage, mais intègre une dimension créative de **conception**.

*« On ne nous demande pas déclinaison et exécution, ni une aide à la décision en chambre, mais une vraie contribution. L'administration est alors beaucoup plus exposée, mais cela rend le métier beaucoup plus intéressant. »* Commune 20-000-40 000 hab.  
*« Ils n'avaient pas de stratégie éducative, mais juste une action. On a fait tout un travail de transformation, de construction d'enjeux, de méthodes, d'identification des cibles, de leurs besoins. C'est cela notre valeur ajoutée stratégique. »* Commune 20 000-40 000 hab.  
*« C'est l'intérêt du métier, voir venir les sujets, les évolutions possibles des politiques publiques, embarquer les élus dans ces réflexions. »* Communauté de communes.  
*« Négociation, partenariat, rendez-vous avec le préfet, etc., on est loin du modèle juridique du métier. On est amené à parler à la place du politique, à représenter la collectivité. C'est un mandat, mais quand on est dans la discussion on peut être amené à prendre des décisions qui nous dépassent, ce n'est pas toujours évident de saisir la limite. Quand je crains de l'avoir franchie, je reboucle avec l'élu. »* Communauté de communes,  
*« 80 % des idées sortent de l'administration, et c'est normal. Mon rôle est d'être un pourvoyeur d'idées, j'éclaire, j'accompagne. S'il est réélu, cela sera une victoire pour nous. »* Métropole.

**En termes de place : le DGS compositeur.** Le DGS n'est pas seulement un chef d'orchestre mettant en œuvre une partition déjà écrite. Celle-ci est rarement donnée et nécessairement incomplète. Le DGS participe de fait à son écriture et tient une **fonction de composition** : enrichissement de contenus, mais aussi **mise en lien** favorisée par une vision globale de l'organisation et de ses actions. La partition stratégique se construit notamment au travers du **tissage** des politiques publiques que le DGS articule et fait converger.

« *L'élaboration des politiques publiques est de la co-écriture.* » Commune plus de 40 000 hab. « *Les politiques n'ont pas nécessairement une vision bien arrêtée et claire. Elle se construit. C'est ce qui est motivant parce que l'on peut contribuer, la construire en partie.* » Conseil départemental « *Prenez le vieillissement, c'est de l'habitat, de la culture, de la mobilité, de la santé, etc. Il faut travailler les liens, les associations entre les politiques publiques. Cela leur donne de la consistance et cela nourrit le discours des élus.* » Communauté d'agglomération La place du DGS dans la relation aux élus se définit ainsi par **sa valeur ajoutée stratégique au service du politique.**

### c. Un nouvel espace relationnel entre élu et DGS

Cette dynamique est indissociable d'une évolution de leur relation. Un **espace intermédiaire** s'intercalant entre commande et exécution prend de plus en plus consistance. Dédié à l'élaboration de la stratégie (et non seulement à l'ajustement entre commande et mise en œuvre), il enrichit les modalités relationnelles entre politique et administration. La frontière qui à la fois les sépare et les relie n'est pas qu'un trait, mais un territoire investi par les protagonistes. C'est en son sein que le renforcement du rôle stratégique du DGS se déploie.



Cet espace, en cours de développement, se caractérise par trois aspects :

**L'hybridation politico-technique.** C'est un croisement entre des points de vue nécessairement différents, car dépendants de places distinctes. Technique et politique sont ici considérés comme des sites à partir desquels chacun réfléchit, et non comme des territoires à défendre auxquels les acteurs s'identifient.

*« Les relations sont plus entremêlées, on est dans la co-fabrication de l'action publique. Mais au final, notre rôle c'est de donner aux élus les moyens d'agir et de produire de l'arbitrage politique. » Commune 20 000-40 000 hab. « La séparation politique/technique ne tient plus la route. La frontière n'est pas nette, le binôme est plus imbriqué. Le degré de complexité est tel que le schéma selon lequel le politique donne des orientations et l'administration exécute n'est plus adéquat. Personne ne sait, personne n'a la solution. Ce n'est pas plus mal pour notre métier, on peut aller sur des registres plus politiques (et non idéologiques), sur la vision, sur le sens. » Commune 20 000-40 000 hab.*

**L'écart productif.** Ce croisement vise à **produire un « plus »** : de la stratégie, de la politique publique, de l'arbitrage politique. Cet espace n'est donc ni une zone grise ni la confusion des rôles. Bien au contraire, pour être fécond, il nécessite un écart entre technique et politique et que celui-ci soit maintenu. Condition nécessaire à la productivité de la relation, la notion d'écart est donc fondamentalement **anti « Spoils-system<sup>6</sup> »**.

*« Si on devient partisan, on perd sa capacité à apporter un autre regard et sa valeur ajoutée. » Commune plus de 40 000 hab. « Plus on intervient sur le politique, plus on doit garder à l'esprit que l'on parle à partir du technique, en objectivant le plus possible, et en respectant la légitimité démocratique. La déontologie est salutaire. Le DG stratégique ne prend pas le pouvoir, il sert le pouvoir politique. » Communauté de communes.*

**La coopération.** La relation n'y est pas une simple charnière de coordination, mais un espace de fabrication conjointe. La relation de pouvoir se trouve dès lors plus complexe et plus riche. Ainsi le pouvoir de l'élu sur le DGS s'articule à un pouvoir avec son DGS, afin d'augmenter le pouvoir de l'action publique locale.

L'arbitrage final demeure de la responsabilité de l'élu au sein d'une relation qui reste hiérarchisée quant à la décision. *« Je suis en co-construction avec mon maire, en partenariat très rapproché. » Commune moins de 20 000 hab. « C'est un partage continu sur la vision du territoire, sur l'analyse des politiques publiques. Avec mon président on réfléchit ensemble. Cela renforce sa vision politique, cela renforce ma vision de l'action. Cela se nourrit mutuellement » Communauté de communes « Le projet de territoire, le projet d'administration, ce n'est pas une chasse gardée, c'est un travail en collaboration. » Communauté d'agglomération « Je ne suis pas dans l'application de ce que dit le maire. C'est devenu plus complexe. Je suis dans la proactivité : proposition, anticipation, aller au-devant de la demande. Entre la neutralité classique du DGS et le DGS directeur de cabinet, il y a un espace essentiel aujourd'hui, là où j'ai de la plus-value. Et ce n'est pas un*

---

<sup>6</sup> Spoils system : principe selon lequel un exécutif nouvellement élu doit pouvoir compter sur la loyauté partisane des fonctionnaires.

*espace de malaise.* » Commune 20 000-40 000 hab. Cette production partagée ne se fait donc ni au détriment du politique ni au détriment du technique, elle renforce l'un et l'autre.

#### **d. Pertinence au regard de l'hyper complexité du monde contemporain**

Cette dynamique de renforcement est en rapport avec les évolutions profondes d'un milieu de plus en plus complexe. Citons entre autres :

- les fortes **hétérogénéités** inscrites au cœur des politiques publiques : celle des acteurs engagés, celle des enjeux au sein d'une même politique, celles des programmes d'actions engagés par les uns et par les autres ;
- **l'interdépendance** généralisée entre tous les acteurs et leurs actions obligeant à rompre avec les schémas linéaires de causalité du type « une cause, un effet ». Tout devient multicausal et les effets ne cessent de rétroagir sur les causes (causalité circulaire) ;
- **l'incertitude et l'imprévisibilité** croissantes, rendant la technique faillible (pas de solutions certaines et personne n'a La solution !) et les résultats fragiles. *« Dès qu'un individu entreprend une action, quelle qu'elle soit, celle-ci commence à échapper à ses intentions. (...) C'est finalement l'environnement qui s'en saisit dans un sens qui peut devenir contraire à l'intention initiale. »*<sup>7</sup>

Cette transformation profonde de l'environnement appelle un **changement de cadre** :

- **nécessité de la stratégie** : plus le monde est complexe, plus il demande de stratégie ;
- **une stratégie dans l'action**, chemin faisant. La stratégie ne précède pas l'action qui n'en serait qu'une déclinaison. Elle s'ajuste dans l'action en continu et à partir de l'action dans un processus récursif et itératif. *« Je crée en avançant. Pas d'autres solutions, tout est devenu beaucoup plus complexe. La relation aux usagers impacte, l'interdépendance entre tous les acteurs impacte, ce qui se passe dans les équipes sur le terrain impacte. »* Commune 20 000-40 000 hab. ;
- **un mix stratégique entre fins et moyens**. Les moyens (ressources et modalités d'action concrètes) ne peuvent plus être pensés selon une pure logique instrumentale au service d'une fin. Entre les deux des interactions dynamiques, du jeu perpétuel et ce d'autant qu'un nouveau

---

<sup>7</sup> MORIN Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, 2005.

moyen peut venir élargir le champ des fins possibles.<sup>8</sup> « *Le rôle du DGS est de faire émerger du «possible». Et la vie heureuse du DGS, c'est quand les élus considèrent que quand il dit «non», ce n'est vraiment pas possible.* » Métropole ;

- **un sujet stratégique nécessairement collectif et réflexif.** Plus les situations sont incertaines et imprévisibles, plus il est nécessaire de prendre appui sur la fiabilité relationnelle et de s'engager dans la coopération. « *Agir dans un monde incertain requiert des processus collectifs, négociés, organisés autour de controverses et de délibérations et surtout débouchant non pas sur des décisions définitives, mais au contraire itératives et révisables.* »<sup>9</sup>. Ce collectif se doit donc de refléter, de réfléchir en permanence l'action qu'il entreprend (réflexivité de niveau 1), mais il doit de surcroît réfléchir à sa manière de penser son action (réflexivité de niveau 2).

## e. Les variations

La dynamique de renforcement de la place stratégique du DGS s'observe dans tous les types collectivités. On en note cependant de nombreuses variations, selon :

- **La taille des collectivités.** « *L'administration devient le moteur. Il faut toujours veiller à ne pas déborder les élus.* » Métropole « *Dans une grosse collectivité, le DGS a de la marge de manœuvre et de l'autonomie. Il y a plus de délégation de la part des élus.* » Commune de plus de 40 000 hab.
- **Les types de collectivités.** Elle est souvent ressentie comme une forte évolution dans les communes où la relation à l'élu est quotidienne et le modèle traditionnel prégnant. En intercommunalité, la fonction stratégique est plus acquise. « *Ils arrivent sans programme, tout est à construire avec eux.* » Communauté d'agglomération La relation aux élus y est plus à distance. « *Beaucoup de marges de manœuvre, notre problème c'est de savoir si on n'outrepasse pas notre rôle.* » Communauté de communes Cette dynamique est vécue comme une progression dans la continuité à laquelle s'ajoute l'extension significative aux relations extérieures. Enfin, elle paraît plus atténuée dans les conseils départementaux. La place des politiques publiques guidées par des directives de l'État réduit les marges de manœuvre en termes de stratégie. « *On est beaucoup sur l'organisationnel.* » Conseil départemental.

---

<sup>8</sup> JOAS Hans, *La créativité de l'agir*, (trad. Pierre RUSCH), Paris, Les éditions du Cerf, 1999.

<sup>9</sup> LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Sociologie de l'action publique*, 2<sup>e</sup> édition, Malakoff, Armand Colin, 2018.

Par ailleurs, si nos deux dynamiques types – l'emprise et le renforcement - jouent à plein dans certaines collectivités, elles se manifestent en demi-teintes ou bien encore aucunement dans certaines. Au-delà du type de collectivité, deux facteurs sont ici agissants. Le facteur humain : quelle place l' élu est-il prêt à donner au DGS ? Quelle place le DGS est-il prêt à prendre ? Et le facteur politique : *« Je suis en commune nouvelle avec beaucoup de maires délégués. C'est très délicat politiquement : je conduis une stratégie de moyens, point à la ligne, je ne donne aucun avis sur les projets. »* Commune moins de 20 000 hab.

Et enfin, selon le temps, les passages observés d'une dynamique à l'autre, en cours de mandat, s'effectuent toujours dans le sens de renforcement de la place stratégique du DGS et d'une relation plus coopérative. L'apprentissage des élus, mais aussi la ténacité et l'agilité relationnelle de certains DGS ont pu ouvrir à de nouvelles modalités. *« Cela a été un long travail de reconstruction d'une relation de confiance et de reconstruction de ma crédibilité et de celle de l'administration. Il a fallu du temps pour échanger, pour que je comprenne ses attentes, mais aussi des temps de confrontation où j'ai posé la question de notre relation, ce que je vivais. Peut à petit avec beaucoup de diplomatie, on est enfin passé à autre chose. »* Communauté de communes.

Ce mouvement s'est également observé à l'occasion de la gestion de la Covid-19. *« Pour la première fois, mon maire m'a dit : représentez-moi à l'interco. »* Commune plus de 40 000 hab. *« Le président était avec nous, on a vraiment bossé ensemble, même si chacun est resté à sa place. On est sorti d'un système de décision verticale, c'était plus latéral. »* Conseil départemental.

Les positions et la relation sont donc fondamentalement plastiques et le DGS doit s'y adapter. *« Un directeur de cabinet arrive et d'un seul coup, cela se rétrécit. Qu'est-ce que je fais de cela ? Comment je continue à m'y retrouver ? »* Commune 20 000-40 000 hab.



## **f. Pistes de travail : favoriser le renforcement**

Compte-tenu des évolutions de l'environnement, l'enjeu est, selon nous, de s'inscrire pleinement dans la dynamique du renforcement du rôle stratégique et de la relation coopérative du DGS avec les élus.

### **Piste 1. Mettre en place des protocoles**

- a. Proposer la création d'instances et de temps spécifiques et qualifiés :** séminaires plus réguliers entre élus et administration ; temps dédiés à l'exploration de thématiques à venir, à la réflexion sur un sujet complexe, aux débats et aux controverses, tout en mettant en suspens le temps de l'arbitrage. Prendre soin de la méthodologie en faisant éventuellement appel à un tiers extérieur.

**b. Équiper la relation en mobilisant des outils stratégiques :** études de diagnostic ; construction d'un projet stratégique intégrant les grandes orientations du programme, le plan d'action et le projet d'administration. Élaboration et présentation de scénarii, contractualisation sur les niveaux de service, engagement mutuel sur des labels. *« On a lancé une enquête sociologique sur le territoire. Cela a transformé l' élu, cela lui a permis de construire ses priorités, de mieux saisir les besoins, de bâtir son argumentation. Il est devenu peu à peu un élu visionnaire avec lequel on peut travailler. »* Communauté de communes.

## **Piste 2. Développer des techniques de gestion de la relation à l' élu**

**a. Préparer les rendez-vous réguliers** (ordre du jour, notes en amont) et s'attacher à faire surgir l'intention : questionner, reformuler, proposer des pistes-tests. C'est l'échange continu qui permet de clarifier les orientations, voire d'en faire émerger de nouvelles. *« D'abord, sécuriser, puis petit à petit, proposer un ordre du jour à nos rendez-vous réguliers, associer une note pour y réfléchir en amont. La discussion devient de plus en plus construite. J'écoute beaucoup et j'interviens en proposant des reformulations, est-ce bien cela ? C'est tout un travail pour bien comprendre et se comprendre, préciser, affiner. »* Communauté d'agglomération.

**b. S'autoriser à un devoir d'interpellation** sur les risques d'échec, les conséquences négatives, les incohérences, avec objectivité et en ayant si possible des pistes alternatives. Et selon la règle de réciprocité, accepter tout autant l'interpellation de l'administration sur ses pratiques. *« Comment le DG accepte d'aller au conflit : dire non on va faire autrement et donc prendre un risque ? La question de la posture est essentielle et chacun doit la travailler. »* Commune 20 000-40 000 hab.

**c. Réinterroger la relation elle-même** et son mode de fonctionnement. Prendre l'initiative de poser le sujet et se donner un temps pour en parler sereinement. Oser y exprimer ses besoins profonds, non pour poser ses conditions comme dans un chantage relationnel, mais au contraire pour renforcer la relation et mieux s'engager dans la réussite du projet politique. *« Ce sont des moments de vérité, on hésite à y aller, mais parfois il le faut et c'est souvent salutaire pour le bon fonctionnement de la collectivité. »* Commune moins de 20 000 hab.

## **Piste 3. Ouvrir la relation**

Ne pas rester dans le tête-à-tête, mais ouvrir la relation à des tiers (autres élus, directeur de cabinet, DGA) pour la rendre plus collective. *« Le binôme est plus un cercle de coopération, et ce cercle s'élargit. »* Commune 20 000-40 000 hab. La triangulation est une hygiène de la relation évitant de se complaire dans une harmonie imaginaire. C'est aussi une protection face aux tensions qu'une

relation trop privilégiée peut susciter auprès des tiers exclus. En s'ouvrant, elle se protège de l'intérieur et de l'extérieur. Les tiers agissent comme des pare-feux. Quelques exemples : création d'un Comex (maire, premier adjoint, DGS et DGA), rendez-vous réguliers élu-DGS toujours en présence du directeur de cabinet, séminaires plus fréquents avec les élus, dont un sur les relations élus-administration, démarche de construction progressive de la relation entre les DGA et les élus.

*« Tout le monde râle sur les élus, mais que fait-on pour les aider vraiment à tenir pleinement leur poste ? C'est pour cela que j'ai une démarche d'intégration des élus et de construction progressive de la relation de chacun avec ses interlocuteurs. Ils définissent leur manière de travailler ensemble, l'expérimentent et font un point. Ces étapes très structurées leur sont présentées dès leur arrivée. »* Métropole.

#### **Piste 4. Contribuer à la reconnaissance par les élus**

Il s'agit de mieux faire connaître la place tenue par les DGS et du potentiel que représente pour l'action publique locale une gouvernance renouvelée. *« Il y a une absence de reconnaissance de la valeur ajoutée du DGS en coopération avec les élus. C'est sans doute lié à l'hyper personnalisation de la tête de l'exécutif. »* Commune 20 000-40 000 hab.

## **C. La montée en puissance de la question managériale**

### **1. La réorganisation**

Telle a été la modalité d'action majeure de ce mandat. La conjonction des évolutions institutionnelles, économiques, et des attentes des usagers a donné lieu à de nombreuses **modifications des structures**. Fusions, transferts et réorganisations ont ainsi rythmé le mandat et poursuivent leur cours. Conjointement, un important travail de **structuration de l'action** a été entrepris : circulation de l'information, processus de décision, organisation des services, établissement de process, etc. L'impact social de ces bouleversements a rendu nécessaire d'investir l'**accompagnement du changement** : communication-information, soutien RH. *« On a appris à communiquer même quand on n'avait pas une vision globale des choses : ni sur le comment, ni à quoi cela allait exactement aboutir. »* Métropole.

Les DGS ont fortement investi ce travail considérable de reconstruction et l'ont assumé. À leurs yeux, la baisse des dotations et les réformes ont été l'occasion d'une **modernisation salutaire de l'action publique locale**. *« Cela enfin a permis de s'interroger sur ce que l'on faisait, et comment on le faisait. »* Métropole *« On est passé de la culture des moyens à la culture des résultats. L'efficience est un changement radical et positif. »* Commune 20 000-40 000 hab.

La grande majorité d'entre eux a bien conscience des enjeux et de la nécessité d'une action managériale dépassant la stricte réorganisation :

- enjeu social. La réorganisation peut entraîner la déstabilisation des agents, une charge de travail atteignant parfois ses limites et l'émergence des problématiques de risques psychosociaux et troubles musculo-squelettiques. « *On a jeté des agents qui n'avaient rien demandé dans le grand bain et face à eux des jeunes cadres qui nagent le crawl. C'est dur.* » Commune moins de 20 000 hab. « *Dans certains services, on est à l'os. On crée des situations à la limite de l'acceptable.* » Commune plus de 40 000 hab. ;
- enjeu de performance. L'agilité de l'organisation nécessite autonomie, transversalité, innovation et donc une action transformatrice d'ampleur ;
- enjeu sociétal. L'attitude des nouvelles générations marque l'émergence d'un nouveau rapport au travail. « *Les priorités de mon jeune DSI ne sont pas qu'au travail, mais surtout auprès de ses enfants.* » Commune moins de 20 000 hab. « *C'est hypersensible. À la moindre chose, cela réagit : plainte, mal-être. Tout semble vécu sur le mode du harcèlement.* » Communauté de communes.

## 2. Trois modalités d'engagement

Contrastant avec la reconnaissance partagée des enjeux, l'engagement dans une action plus globale demeure différencié. Nous distinguons plusieurs modes.

### a. Le mode minimal

Ces DGS se concentrent sur la structuration de l'organisation et se contentent d'une posture combinant délégation et participation. Cette modalité est régulièrement sous-tendue par des sentiments de perplexité et de déception face à des attitudes des agents jugées paradoxales. « *Ils demandent de l'autonomie, mais dès qu'on en donne, c'est la panique.* » Communauté d'agglomération « *J'ai mis en place des ateliers participatifs, cela n'a pas marché.* » Commune moins de 20 000 hab.

Leur tentative d'action ne produisant pas les effets escomptés, leur investissement leur paraît alors peu efficient. Rencontrée dans tous les types de collectivités, cette attitude paraît un peu plus présente en **intercommunalités**. Historiquement centrées sur la conduite de projets, il semblerait qu'elles n'aient pas développé une culture managériale facilitant l'engagement dans une action d'ampleur.

## b. Le mode microdosé

Les actions sont ici partielles, ponctuelles et bien souvent réservées aux cadres : mise en place d'un séminaire annuel, expérimentation de techniques d'intelligence collective, voire élaboration d'une charte de management. Soit, on se plie à la nouvelle norme managériale, mais les doutes persistent. *« Cela se fait, c'est un peu la mode, mais je ne suis pas encore vraiment convaincu. »* Communauté d'agglomération Soit, l'action est portée par un véritable désir d'agir, mais les enjeux organisationnels et les freins des élus la limitent à la pose de quelques premiers jalons. *« Je parviens à introduire quelques temps d'animation managériale, mais impossible d'aller plus loin. Je suis frustrée. J'adore faire cela et en plus c'est nécessaire. »* Conseil départemental.

## c. Le mode systématique

Il se distingue radicalement des attitudes précédentes. Le discours est riche. L'action est pensée au travers d'une véritable stratégie et conduite selon une **démarche globale** jouant sur de multiples fronts et leurs effets de **système**. Elle se rencontre plus fréquemment dans les communes, mais sans exclusivité.

# 3. Impulser et soutenir un processus de transformation du système managérial

Cette troisième attitude est résolument portée par l'intention de poser la question managériale comme un sujet stratégique clef et d'en faire l'objet d'une transformation.

## a. La création d'un processus

L'organisation est considérée comme un organisme vivant. L'enjeu est de **faire émerger et de développer** de nouvelles pratiques et attitudes relationnelles. S'y dessine une **grammaire renouvelée** de l'action managériale.

**L'impulsion.** Avec son collectif de direction, le DGS **prend l'initiative** d'introduire des **ruptures** au regard des pratiques historiques de la collectivité. Marquant la volonté de faire évoluer les manières de travailler ensemble, ce sont souvent les *starters* du processus.

*« Le premier séminaire des cadres a été le point de départ. Il a créé un état d'esprit d'écoute, de bienveillance, de réflexion, entretenu quotidiennement tout au long du mandat. »* Commune moins de 20 000 hab. *« On a donné la main à toute la ligne hiérarchique pour repenser l'organisation. C'est un changement de positionnement radical. »* Commune 20 000-40 000 hab. *« La grande rupture, cela a été l'intensification et la diversification de la communication. Communication continue, multicanal pour que tout le monde y ait accès, prise de parole régulière du DGS. »* Communauté d'agglomération.

**L'enchaînement.** La construction se mène pas à pas, mais selon un rythme soutenu. « *On a travaillé ensemble tous les process, on a laissé mûrir, puis on a travaillé sur l'animation managériale des équipes.* » Communauté de communes.

Elle exige finesse et sensibilité aux réactions du corps social. « *Il y a des moments où cela patine, il faut laisser mûrir et puis relancer. On doit accepter que les agents s'en saisissent ou pas, ou bien encore qu'ils le fassent d'une manière imprévue. Cela ne se maîtrise pas totalement.* » Commune 20 000-40 000 hab.

À cette avancée par paliers propre à une transition se conjugue une démarche systémique : mettre en lien tous les champs concourant à l'action managériale. « *Tout rebondit sur tout. Le travail sur le nouvel accueil a été l'occasion de revoir les pratiques professionnelles, de repenser les formations, le management et les relations avec les autres services, qui eux-mêmes ont dû repenser certaines pratiques, etc.* » Commune moins de 20 000 hab.

**La vision.** La dynamique de transformation est guidée par une vision du système managérial propre au DGS.

« *Le sens, c'est la base, il est porté par le projet. De là découlent les feuilles de route par DGA, publiques et discutées au sein de la direction générale. S'en suit un management par objectifs responsabilisant dans toute l'organisation et dont on rend compte. Ce management par objectifs est centré sur l'amélioration continue et se traduit par des projets d'équipes. Pour rendre acceptable socialement toute cette pression, je développe en parallèle une démarche QVT<sup>10</sup> systématique qui irrigue toutes nos actions.* » Commune plus de 40 000 hab.

Cette vision se manifeste continuellement au travers des échanges avec les cadres et les équipes. « *Sans arrêt, éclairer, expliquer et faire expliquer. Sans arrêt questionner pour stimuler la réflexion, faire bouger les schémas de pensée.* » Commune 20 000-40 000 hab. C'est en portant et partageant cette vision que se construit le **leadership du DGS**.

## **b. L'objet du processus : les relations**

La grande majorité de ces interviewés évoquent le déplacement significatif de leur activité sur le champ relationnel. « *Notre métier est de moins en moins technique, de plus en plus relationnel. C'est le grand changement.* » Communauté de communes.

Mais les termes utilisés, « *animateur, facilitateur* » ne nous semblent pas à la hauteur de la portée de leur action. En effet, si ces termes mettent en avant une posture pertinente du DGS au sein des relations, ils ne désignent pas les relations comme étant **l'objet de l'action** du DGS manager stratégique. Le but est de les transformer : fluidifier, modifier les relations entre services, avec les élus, entre le niveau stratégique et le terrain, entre terrain et services supports, etc.

---

<sup>10</sup> Qualité de vie au travail

Par ailleurs, l'organisation considérée comme un système de relations couvre un champ plus large que les relations entre les acteurs. Sont également à prendre en compte comme objet du travail :

- les relations des acteurs à leur activité concrète (manières de se positionner, de concevoir leur rôle, etc.). « *Il faut réussir à faire sortir les agents d'une pure position d'exécution.* » Commune moins de 20 000 hab. ;
- leurs **relations à l'environnement**. « *Intégrer les usagers demande de sortir du «on sait faire», d'écouter et d'aller vers.* » Commune de moins de 20 000 hab. ;
- et enfin, **la relation de la personne au travail et à l'organisation** : « *Le rapport au travail change. On se doit de se mettre dans une perspective de mieux-être au travail. Il faut que la personne s'y retrouve. La santé au travail est un axe stratégique important. On parle du travail, on construit avec les agents.* » Communauté d'agglomération.

En agissant sur l'ensemble du système de relations, le DGS est un **producteur de relations renouvelées**. Et son action s'apparente à celle d'un **tisserand**. « *J'ai le sentiment d'être un peu comme une araignée et de construire une toile* » Commune de plus de 40 000 hab.

### **c. La finalité : l'adaptabilité de l'organisation**

Travailler l'adaptabilité de l'organisation ne consiste pas seulement à s'adapter, au fil de l'eau, en réaction aux évolutions et soubresauts de l'environnement. C'est, stratégiquement, faire en sorte qu'elle acquiert progressivement les **propriétés de l'adaptabilité** et donc que son système de relations se transforme.

Il n'y a en effet pas d'adaptabilité sans :

- **confiance** perpétuellement entretenue entre les acteurs. On a vu à quel point celle-ci avait été un levier déterminant de la capacité des équipes territoriales à faire face à la gestion de la crise. Et **coopération** au sein des liens hiérarchiques et transversaux (relation entre les acteurs) ;
- **connexion** continue et riche à son environnement et au monde (relation à l'environnement) ;
- **réflexivité** au sein de l'organisation, c'est à dire, capacité collective à réinterroger ce que l'on fait, comment et pourquoi, comme ses manières de penser l'action (relation des acteurs à l'action) ;
- **bien-être au travail**, c'est à dire, que les femmes et les hommes qui font fondamentalement l'adaptabilité des organisations se sentent, en tant que personne, en confiance (reconnu, en sécurité, marge d'autonomie, etc. : relation des acteurs en tant que personne à l'organisation).



## 4. Pistes de travail : investir le « soft-organisationnel »

L'opposition hard/soft fait ici référence à l'opposition hardware/software utilisée en informatique : le hardware pour le matériel, le soft pour le logiciel. Par analogie le hard-organisationnel se centre plus particulièrement sur la structure, le soft-organisationnel plus particulièrement sur les acteurs et leurs relations.

### a. Sortir des réorganisations systématiques

L'action sur la structure - approche de type « hard-organisationnel » - est devenue un réflexe qu'il nous semble nécessaire de questionner. Il ne s'agit pas ici de bannir les réorganisations, mais de **rompre avec le réflexe ré-organisationnel**. Soit, interroger systématiquement sa pertinence et s'efforcer d'envisager d'autres alternatives (polyvalence, mise à disposition provisoire, process, mode projet, coopérations nouvelles entre services).

*« C'est devenu un mode de résolution réflexe. Il faut toujours et systématiquement changer l'organisation. Cela crée de la défiance, une mauvaise ambiance et un dialogue social dur. On manque de discernement sur ce point et on perd de la vigilance. J'ai posé un principe : on ne pose plus un dossier technique de réorganisation jusqu'à la fin du mandat. »* Conseil départemental.

Et ce, pour trois raisons :

- la structure (organigramme, périmètres, distribution des compétences...) n'est pas le tout de l'organisation. L'essentiel se passe au-delà : modes de fonctionnement formels/informels, modes de relations, projet stratégique ;
- les **effets de déstabilisation** des personnes sont majeurs. Dans une période où les crises succèdent aux crises, il ne nous semble guère pertinent stratégiquement d'ajouter de l'incertitude à l'incertitude ;
- enfin, il est possible de donner de la souplesse à l'organisation sans systématiquement la découper, la réassembler, et puis, recommencer. Tous les DGS ont pu constater à l'occasion de l'épidémie de Covid-19 que les agents avaient fait preuve d'agilité. Pour l'entretenir et la développer, il existe toute une **panoplie de dispositifs « soft-organisationnels »** octroyant souplesse à l'organisation et pouvoir d'agir aux agents.

Citons entre autres : attention managériale continue, techniques d'intelligence collective, co-construction à tous les étages, autodiagnostic et évaluation collective, process solides et *check up* régulier, communication transparente et continue associée à des temps d'échanges, traitement régulier et collectif

des dysfonctionnements, feuille de route, projet stratégique, projet d'équipe, charte des relations élus/administration, mode projet, volet QVT dans toute action, autonomie accordée aux niveaux opérationnels, délégation, contrat de coopération entre services, design de service, rendez-vous de carrière réguliers, etc.

## **b. Construire une stratégie managériale**

En tant que manager stratégique, le DGS se doit de construire une stratégie d'évolution du système managérial. Celle-ci se conçoit au regard du projet politique pour se donner les moyens de sa mise en œuvre. Mais elle ne lui est pas totalement subordonnée. Elle répond aussi à des enjeux de transformation culturelle propres à l'organisation et inscrits dans une histoire longue débordant la temporalité d'un mandat. À ce titre, le DGS a potentiellement toute légitimité à construire une stratégie managériale répondant au projet politique et intégrant la dynamique historique de l'organisation. Les DGS et le politique auraient, à nos yeux, tout à gagner à ce que ces deux volets et **leur possible convergence** soient reconnus et partagés.

## **c. Prendre la parole**

Il s'agit de répondre à un besoin grandissant d'incarnation de la responsabilité. Des organisations en mouvement dans des environnements incertains ont besoin d'une parole incarnée qui porte les évolutions et fasse le récit de leur histoire. L'accélération sociale, les changements multiples internes et externes nécessitent un travail continu de mise en lien des actions entreprises et de leur inscription dans une histoire en cours.

Ce point est décisif. Par une prise de parole adressée à tous, le DGS se positionne en énonciateur stratégique et dès lors, **en tant que dirigeant de l'administration**. Il fait acte de légitimité. Celle-ci se conquiert en se posant en tant que DGS et en s'exposant, tout autant qu'elle se reçoit. La communication systématique dont certains ont pris l'initiative à l'occasion de la crise de la Covid-19 a mis en évidence cette fonction d'incarnation et ses effets bénéfiques. « *Des échanges réguliers en visioconférence avec les encadrants, même de proximité. Un point quotidien de situation et des actions entreprises à tous les agents par mail. Cela a renforcé le lien et leur a assuré qu'il y avait bien un «pilote dans l'avion»* ». Communauté d'agglomération.

Il y a là, selon nous, un **travail d'accompagnement et de formation** à entreprendre : professionnalisation de la communication, prise de parole publique et développement du leadership du DGS.

#### d. Considérer le terrain comme stratégique

Le terrain n'est pas seulement celui qui applique. La pandémie de Covid-19 a fait toucher du doigt le vif de l'action publique locale : faire tenir debout le quotidien. Contribuant aux services essentiels (plus qu'utiles, nécessaires), elle a ainsi réactivé le sens animant la territoriale. Et l'engagement souvent spontané des agents ordinaires a été reconnu sur la scène publique. Mais la Covid-19 n'a pas seulement rendu sensible le « pour quoi ? », elle a tout autant porté le **projecteur sur le « comment ? » et le terrain**. Du sanitaire au maintien des services essentiels, les questions opérationnelles ont saturé cette séquence. Comment se protège-t-on et protège-t-on autrui ? Comment ouvrir une école, maintenir l'état civil, maintenir le lien avec les habitants les plus vulnérables, etc. ? Entre les mots d'ordre et la réalité, s'est révélée toute la complexité de la moindre activité et les conditions nécessaires à sa réalisation. La valorisation des métiers essentiels s'est donc doublée d'une valorisation de l'activité concrète et du terrain. Sans expertise et savoir-faire terrain, toute stratégie prend le risque d'échouer sur le réel.

La remise en cause de l'action centralisée de l'État et la montée en puissance des collectivités locales en est la conséquence directe. Mais ce qui se joue à l'échelle des acteurs publics doit tout autant se jouer au sein des organisations territoriales. Là comme ailleurs, le terrain demeure bien souvent invisible, là comme ailleurs, le supposé savoir d'en haut éclipse le savoir d'en bas, formant l'« angle mort »<sup>11</sup> des dirigeants.

Dans cette perspective, nous recommandons de faire parler les collectifs du travail réel et ainsi de mettre en mots et rendre visible, au sein de l'organisation :

- ses épreuves quotidiennes ;
- ce que ces épreuves engagent subjectivement (initiative, intelligence, énergie physique, attention, relation à autrui, partage de significations...);
- ce qu'elles nécessitent en termes organisationnels : ce qui équipe l'action et fait ressource.<sup>12</sup>

Il s'agit ainsi de faire en sorte que **le contenu de l'activité soit travaillé et débattu collectivement** et que les agents aient leur mot à dire sur ce qu'ils font et la façon dont ils le font. De nombreux dispositifs peuvent soutenir

---

<sup>11</sup> CLOT Yves, « Voir venir le réel », dans PERINEL Hugues (dir.), *Ensemble et autrement. Crise sanitaire, que ferons-nous de cette épreuve ?*, Le Cercle des acteurs territoriaux, 2020, p. 6.

<sup>12</sup> UGHETTO Pascal, *Les nouvelles sociologies du travail. Introduction à la sociologie de l'activité*, 1<sup>re</sup> édition, Paris, De Deboeck Supérieur, (coll. « Ouvertures sociologiques »), 2018.

cette approche rendant le travail intéressant : retour d'expérience, diagnostic de l'activité, échanges de pratiques, analyse de situations types, observation croisée, analyse de dysfonctionnements récurrents, co-construction de solutions et du service rendu.

Sur cette base, il est souhaitable de favoriser l'émergence d'un **projet d'équipe** inscrit dans une perspective d'amélioration continue et ne se réduisant pas à la simple déclinaison du projet stratégique comme nous le voyons souvent. Façonné par l'équipe et son encadrement, à partir d'une révision du service rendu aux usagers, du fonctionnement et de la qualité de vie au travail, il permet d'élaborer une feuille de route à un an autour de quelques actions phares. Il s'agit dès lors de favoriser la prise en charge de l'activité par les acteurs eux-mêmes. L'organisation n'est pas uniquement du ressort des dirigeants. Une organisation est tout autant le produit des dirigeants que des acteurs qui la font vivre tous les jours et l'ajustent (nous intégrons d'ailleurs les usagers dans ce système). Il serait urgent de reconnaître et d'investir ce travail organisationnel<sup>13</sup> de tous.

#### **e. Reconsidérer la place et la parole du manager de proximité**

En charge du terrain et du quotidien, les encadrants de proximité ont une **haute valeur stratégique**. Elle s'accompagne d'une **grande fragilité**. Souvent issus du rang et amenés à gérer d'anciens collègues, ils ont à opérer sur place un repositionnement sans commune mesure avec la prise de poste d'un cadre en mobilité. Fortement exposés au réel et à toute son épaisseur, ils ont à faire face aux stratégies qui achoppent ou se contredisent, aux dysfonctionnements comme aux imprévus qui surgissent au quotidien.

Cette place stratégique et cette fragilité sont souvent reconnues. De nombreuses formations sont d'ailleurs mobilisées leur permettant d'être plus à l'aise dans leur travail et de se positionner. Mais pour autant, centrées sur l'acteur individuel, elles ne sont pas en mesure de dénouer le **paradoxe systémique** dans lequel ils sont pris. En effet, si l'importance de leur place est, dans le discours, prise en compte, elle se trouve souvent niée dans les faits. De manière symptomatique, leur appartenance à la communauté managériale est proclamée, alors même que la grande majorité des séminaires managériaux se déroulent encore en leur absence. Plus profondément, le pouvoir dont ils disposent n'est aucunement à la hauteur de la valeur qui leur est accordée. Le contraste entre les multiples prescriptions venues d'en haut et la faiblesse de leur pouvoir d'influence est saisissant. **Leur voix ne porte pas, ne produit pas ou peu d'effet.**

---

<sup>13</sup> DE TERRSAC Gilbert, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La Découverte, (coll. « Recherches »), 2003.

Pour **dénouer le paradoxe**, il est souhaitable d'engager une reconfiguration des relations et des rapports de pouvoir afin de créer les conditions dans lesquelles l'encadrement de proximité acquiert une voix plus forte, une voix qui porte. Le travail mené en coproduction avec diverses collectivités nous a permis d'identifier les points clés d'un processus axé sur les collectifs de travail :

1. Partage d'expériences collectif. Il permet aux encadrants de proximité de construire une **représentation** partagée et formalisée de ce qu'ils vivent, de leur rôle, de ce qu'ils font, de leur place dans le système, des difficultés qu'ils rencontrent comme de leurs sources de satisfactions.

2. Élaboration des **évolutions** possibles et souhaitables de leur rôle, de leur action et des conditions organisationnelles (RH, management, processus de décision, etc.) qui les favoriseraient. Se construire en sujet collectif, c'est prendre en charge collectivement le devenir de son métier.

3. Partager ce travail sur son rôle et son devenir auprès de tout l'encadrement. **Cette prise de parole publique et collective** est un élément clef de la constitution de soi comme acteur qui compte et entend compter. « Voilà ce que nous vivons, ce que nous faisons, ce que nous proposons ! »

4. Passer du collectif des encadrants de proximité aux **collectifs managériaux** par activités (encadrants de proximité, chefs de service, directeur, voire DGA d'une même activité). Et les faire travailler, sur la base des propositions des encadrants de proximité, à un projet managérial à court terme, construit conjointement et sur lequel le collectif s'engage. Il s'agit alors d'inscrire dans les faits et les décisions, la parole des managers de proximité.

# 2

## LES DGS ET L'OUVERTURE DES ORGANISATIONS TERRITORIALES



## A. Le devenir interterritorial du DGS

### 1. Un monde d'interdépendances

Le dernier mandat a été fortement marqué par le développement de l'intercommunalité<sup>14</sup>. Transferts, mutualisations, fusions et émergence de communes nouvelles ont ainsi modifié significativement le système territorial local. Guidée par une volonté de rationalisation de l'action publique, cette dynamique trouve son sens profond dans un monde désormais dominé par les interdépendances. L'intensification des flux (objets, personnes, informations, finance) et l'évolution de modes de vie qui l'accompagne ont effet remis en cause les périmètres avec lesquels se pensait l'action publique locale. On assiste alors à un double phénomène :

- **Déterritorialisation.** Soutenues par une forte mobilité, les pratiques des usagers débordent des frontières. Leur terrain de vie se constitue d'une multitude de lieux dispersés. *« J'ai des usagers qui viennent d'autres villes et la grande majorité de mes habitants vont travailler à la métropole. »* Commune 20 000-40 000 hab.
- **Multiscalarité.** En tout point du territoire, les actions des différentes échelles (mondiales, nationales, régionales, départementales, communales) se conjuguent et produisent des effets. Elles sont entremêlées à l'image d'un écheveau et ne peuvent plus être pensées séparées ni emboîtées comme des poupées russes. *« Quelques soient le lieu, pour l'action sociale comme pour l'accueil, on est tous liés les uns aux autres : communes, intercos, département, etc. Il faut donc travailler ensemble pour les usagers. »* Commune plus de 40 000 hab. *« C'est une vraie nouveauté pour moi de travailler avec les intercommunalités. Cela enrichit l'action et permet de mieux l'ajuster. Le département est très autocentré, mais on ne peut pas faire tout seul. »* Conseil départemental.

Les acteurs territoriaux doivent désormais se penser inscrits dans de vastes systèmes territoriaux et concevoir leur action en tenant compte de ce qui se passe au-dessus, en dessous, et à côté. *« Je regrette la position défensive que notre président adopte par rapport à la métropole. Elle est à côté. Elle a des effets sur le territoire et les gens y vivent en partie. On ne peut pas être dans le repli. »* Communauté d'agglomération.

---

<sup>14</sup> Ces analyses et propositions sont largement inspirées des travaux menés pour la délégation des Pays de la Loire du CNFPT et l'INSET d'Angers : GROLLEAU Jérôme, « Le vademecum de la journée du 9 novembre 2018, Angers », *Séminaire des directions du bloc local*, INSET d'Angers, 2018, GROLLEAU Jérôme et LOCATELLI Didier, *Construire ensemble un processus coopératif pour son territoire. Séminaire des directions du bloc local*, INSET d'Angers, 2019.

## 2. Les avancées et les freins des relations intercommunales

Les avancées sont multiples. Les schémas de mutualisation ont amené les acteurs à travailler ensemble pour organiser la nouvelle répartition des compétences et traiter les transferts de personnels. Dans la continuité de ce travail collectif, certaines sont allées plus loin. Ont alors émergé : réunions régulières entre DGS, pacte de gouvernance, charte de fonctionnement, contrat de confiance, opérations communes, organisation de réseaux professionnels, travail en commun sur le projet de territoire, contrat de réciprocité, etc.

*« La gouvernance est bien structurée entre maires et DGS. Il y a plus de maturité, on sort de la concurrence. D'ailleurs, il y a une vraie solidarité à l'égard des petites communes. On a mis en place tout un dispositif de relations entre DG qui fonctionne bien. On a aussi différencié les dispositifs entre les DG de villes importantes et les secrétaires de mairie. L'information circule en permanence. On a des animations tournantes et l'ordre du jour est ouvert. »* Communauté d'agglomération  
*« On a élaboré ensemble un pacte de confiance. On a réussi à structurer la gouvernance. »* Communauté de communes.  
*« Je pense avoir gagné la confiance des maires. Cela nécessite beaucoup de réglages, une réunion des DGS, une conférence des maires. Maintenant, quand il y a conflit c'est sur de vrais sujets. Et quand un maire m'appelle, c'est de l'ordre de la priorité absolue. »* Communauté d'agglomération.

Ces avancées sont tout à fait remarquables au regard des multiples obstacles qui se présentent et qu'il faut garder à l'esprit :

- Obstacles pratiques : temps à consacrer, distances à franchir, nombre d'acteurs parfois pléthoriques à mobiliser *« Quand on est en agglo XXL, la distance physique et psychologique fait que certains se sentent relégués ou abandonnés. C'est compliqué de créer une dynamique collective. »* Communauté d'agglomération. Et hétérogénéité des acteurs et de leurs besoins : *« Entre un secrétaire de mairie de la toute petite commune et le DGS de la ville centre, ce ne sont pas les mêmes besoins. Cela rend l'animation difficile. »* Communauté de communes.
- Obstacles politiques : propension de certains élus à gérer leurs affaires entre eux, voire à freiner ou interdire toute relation entre DGS, ou bien encore à cloisonner et favoriser les divisions entre DGS. *« Le maire-président préfère séparer et diviser. Comme cela, il reste au centre du jeu. »* Commune moins de 20 000 hab.
- Obstacles culturels : tendances à l'autonomie positionnant chacun en souverain sur son territoire et à la verticalisation incitant la strate « du dessus » à se considérer légitime à commander celle du dessous au nom de l'intérêt général. Ce sont donc aussi des obstacles identitaires *« Ce n'est pas facile pour les DGS des communes de se positionner dans un*

*ensemble plus vaste sans gommer son identité. Quel rôle veut-on y jouer ? Mais aussi quel rôle peut-on y jouer en fonction de son élu ?* » Commune plus de 40 000 hab. « *Le maire devient lui aussi intercommunal. Ce n'est pas le même à la mairie et à l'interco.* » Commune moins de 20 000 hab. « *Quelle légitimité ai-je pour m'investir dans les projets de l'interco ? Comment rester loyal à mon élu, et jusqu'où aller pour garder la confiance ? Ce sont nécessairement des questions que l'on se pose ? C'est un peu schizophrénique comme situation.* » Commune moins de 20 000 hab.

- Obstacles professionnels : ce fonctionnement exige des compétences qui ne font pas nécessairement partie du répertoire culturel et professionnel de la fonction publique territoriale (et de bien d'autres organisations) telles que la négociation, l'entretien de la relation, le compromis. « *C'est un grand changement dans le métier, on devient une interface. Négociateur, créer des partenariats avec des acteurs très différents les uns des autres. Le relationnel devient la clef. D'ailleurs mon bureau, c'est une table de réunion.* » Communauté de communes.
- Et enfin, obstacles institutionnels : la coopération bute sur une logique fondée sur la répartition des compétences et non sur leur mise en partage.

Il n'est donc guère surprenant qu'aux côtés d'avancées significatives, nous constatons tout autant :

- La récurrence de relations encore réduites au strict minimum et fort éloignées de ce qu'exige la coopération. « *Les réunions régulières DGS se contentent de simples échanges d'information. On est loin de mener une véritable action commune.* » Commune moins de 20 000 hab. « *Les élus sont perdus. Ils se replient sur leur territoire et leurs propres intérêts. Ce n'est pas possible de coopérer comme cela.* » Communauté de communes. « *C'est la CAF qui nous impose la coopération, c'est tout de même incroyable.* » Commune moins de 20 000 hab.
- La persistance d'un sentiment de perte du côté des communes, voire pour les plus petites d'entre elles, la sensation de se vider de toute substance et capacité d'action. Le développement de l'intercommunalité n'est certes pas une nouveauté, mais l'ampleur des transformations du dernier mandat a significativement déplacé le centre de gravité de la puissance vers les EPCI « *C'est sans conteste, un nouvel âge pour les intercos. Nos leviers d'actions sont beaucoup plus conséquents. Cela a déstabilisé le système et notamment les communes.* » Communauté d'agglomération. « *Que me reste-t-il en compétences à exercer au quotidien et avec quels moyens ? Les usagers qui se tournent vers la mairie qui ne peut pas grand-chose ! On se sent dépossédé.* » Commune moins de 20 000 hab. « *L'interco a pris des compétences essentielles. Elle gère des dossiers d'une très grande complexité*

*technique qui échappe en grande partie à des élus qui ne sont pas formés. C'est dépolitisé et la dérive technocratique n'est pas loin.* » Commune 20 000-40 000 hab. Dans ce contexte, le « combat » entre ville centre et EPCI n'est pas rare « *On est clairement en concurrence politique.* » Commune plus de 40 000 hab. « *On est dans le conflit et le rapport de force, c'est historique et politique. Cela pénalise les usagers et les territoires, mais les conditions ne sont vraiment pas réunies pour avancer et que nous, DGS, le fassions.* » Commune 20 000-40 000 hab. Par contraste, certains DGS mutualisés expriment évidemment et pour des raisons inverses un point de vue très positif : « *C'est un vrai bonheur d'avoir tous les moyens sous la main. On a vraiment l'impression de faire quelque chose pour le territoire, on a un vrai ressenti de la production. La mutualisation ville aggro est à la hauteur de la gestion d'un système complexe et renforce l'efficacité de l'action publique.* » DGS mutualisé ville et agglomération.

- **Et une certaine amertume exprimée par nombre de DG d'EPCI<sup>15</sup>**  
« *Quand il s'agit que l'interco paye, ils sont OK ; mais quand il s'agit de réfléchir, c'est plus difficile. Ils sont fixés sur leurs petits projets.* » Communauté de communes. « *Les élus n'arrivent pas à gérer la double casquette. Cela retombe sur le DG. Et en plus, ils ont tendance à voir l'interco comme un strict prestataire de services.* » Communauté de communes. Cette amertume s'accompagne d'une prise de conscience et d'une volonté d'action « *Il y a un enjeu majeur, que la commune retrouve une place dans l'interco. Il va falloir faire la tournée des maires et créer du lien.* » Communauté de communes. « *Les intercos doivent entreprendre un travail d'introspection. Pour autant, il ne faudrait pas qu'au nom de la proximité, cela se transforme en grande régression.* » Communauté d'agglomération.

Le mode est structuré par l'interdépendance. Cependant, malgré les proclamations d'appartenance commune au bloc local, les relations entre territoires restent fortement empreintes :

- de **dépendance** quand la petite commune « sous perfusion » a le sentiment d'avoir perdu la main et peut tendre alors à développer une attitude ultra-exigeante à l'égard d'un EPCI positionné en strict prestataire de services ;
- de **contre-dépendance**, lorsque le jeu est à somme nulle entre territoires — quand l'un gagne ce que l'autre perd — et que le combat prend le dessus ;
- ou bien encore d'**indépendance** quand règnent l'indifférence réciproque et la division du travail entre l'EPCI et les communes membres : à moi la stratégie, à toi la proximité, à moi le long terme et les grands projets,

---

<sup>15</sup> Établissement public de coopération intercommunale.

à toi le quotidien. « *Il est vrai que ce n'est pas facile à conjoindre chantiers structurants à long terme et questions du quotidien.* » Communauté de communes. « *Ils ont tendance à nous prendre de haut : ils revendiquent l'intérêt général, la hauteur de vue.* » Commune 20 000-40 000 hab.

Emprunter la voie coopérative, c'est donc s'engager dans la conduite d'un processus long de transformation culturelle, de construction de nouvelles normes professionnelles et de **renouveau de l'identité du DGS : celle d'un DGS véritablement interterritorial.**

### 3. La coopération : le concept opérationnel

Coopérer, c'est opérer ensemble : agir ensemble sur des enjeux et des objets communs, soit en partageant directement une action, soit en s'organisant pour faire converger des actions. En sociologie des organisations, la coopération se distingue de la coordination. Celle-ci consiste à « ordonner ensemble ». Elle se fonde sur une représentation d'entités séparées qu'il s'agit d'ajuster les unes aux autres. Et s'appuie sur des règles, process, ou dispositifs informationnels, en général pensés et prescrits par les autorités hiérarchiques. Le but est d'atténuer les dysfonctionnements et que « 1 + 1 fassent vraiment 2 ». C'est une régulation de l'action.

La coopération est à concevoir comme une forme d'action dont la visée est au contraire de faire en sorte que « 1 + 1 soit supérieur à 2 ». Son but est la valeur ajoutée que peut apporter la relation et non de limiter ses effets contre-productifs. Elle présuppose donc d'assumer **l'interdépendance** au sein du bloc local, c'est-à-dire de reconnaître :

- que mes ressources sont aussi chez l'autre, que ce je fais a un impact sur lui et que mes habitants sont aussi ses usagers, et réciproquement ;
- que nous avons une histoire commune et des enjeux communs, que nos territoires sont intriqués et nos politiques publiques entremêlées. « *Ton territoire, c'est aussi le mien. Et l'interco n'est pas une strate supérieure.* » Commune moins de 20 000 hab.

Les entités sont considérées en continuité les unes aux autres et non cloisonnées. Ce postulat, contraire à la logique de division du travail, en appelle à une **conception élargie de la responsabilité**. La responsabilité de chacun ne se borne pas aux frontières de son territoire. D'une part, chacun est responsable de ses interactions et de la qualité de la relation. Il y prend part et, à ce titre, ne peut se défausser systématiquement sur l'autre pour déplorer un dysfonctionnement. Il se doit de prendre toutes les initiatives nécessaires à leur amélioration. D'autre part, chacun a une part de responsabilité sur les résultats de l'autre, c'est-à-dire sur sa capacité à produire une action publique de qualité, voire de la maintenir en cas de « coup dur ». La solidarité à l'égard

des uns et des autres, au regard d'une histoire commune, est un principe clef. Elle s'est d'ailleurs fréquemment manifestée pour faire face à la crise sanitaire. Enfin, œuvrant sur un même territoire, auprès des mêmes usagers, intercommunalité et communes partagent la responsabilité stratégique d'amélioration des conditions de vie de leurs habitants.

Or, cette solidarité effective et cette responsabilité élargie ne sont pas données, mais se construisent. Elles supposent :

- qu'une **réflexion préalable commune** entre tous les acteurs soit menée pour co-élaborer l'action et ainsi définir ce que l'on va faire ensemble. Cela demande ainsi un **engagement** fort des acteurs. La coopération ne se décrète pas par une autorité hiérarchique, elle s'invente par les acteurs eux-mêmes ;
- qu'une valeur stratégique soit accordée aux liens formant le collectif. Il s'agit alors de **prendre soin des liens** et de consacrer du temps à des échanges de qualité ;
- pour bien connaître l'autre : ses possibles, ses contraintes, ses intentions, ce qui compte à ses yeux, etc. ;
- pour bien se comprendre, se mettre d'accord, expliciter les désaccords, trouver des compromis, etc.

Dans sa forme pleine, coopérer, c'est : **codiagnostiquer, coélaborer, cofinancer, coproduire, copiloter, coévaluer**. C'est sur cette base de mise en partage que de nouvelles répartitions et coordinations du travail pourront émerger et que le « bloc local », plus qu'un slogan, peut devenir le cadre dans lequel et avec lequel chacun pense et agit.



## 4. Pistes de travail : faire émerger un collectif de DGS coopératif

### a. Prendre l'initiative

Le collectif de DGS est un moteur essentiel de la dynamique coopérative au sein du territoire. Il doit donc **se constituer** en tant qu'instance coopérative et prendre en charge son propre processus d'évolution. En prenant l'initiative de proposer aux élus un mode de fonctionnement, le collectif de DGS se pose en instance qui compte. Il s'auto-institue en tant que sujet collectif.

*« Je pense que l'on a franchi un seuil. On a profité du renouvellement de certains DG pour repartir sur une autre base. On a travaillé ensemble longuement pour réélaborer la gouvernance technique et son lien à la gouvernance politique. On s'est mouillé, on a présenté le projet. Il est validé. On a un cadre qui réarticule le technique et le politique. »* Communauté de communes « La crise sanitaire a été

*un vrai coup d'accélérateur. Il y a eu l'émergence d'un collectif intercommunal. On a lancé un groupe WhatsApp, puis des visioconférences régulières pour échanger. Du coup pour la première fois, il y a eu une réunion de tous les maires et des DGS associés. C'est une révolution : rapprochement DGS-maire et le DGS reconnu comme appui et conseil. » Commune plus de 40 000 hab.*

Si la commande politique peut faire défaut, la prise d'initiative peut néanmoins reposer sur trois sources de légitimité. L'évolution du système territorial et des modes de vie confère aux DGS une **légitimité stratégique** : adapter les modalités d'action aux évolutions de l'environnement. L'action de l'intercommunalité et des autres communes affectent la vie des habitants de son territoire. Le **rôle du DGS** — et donc sa responsabilité — est d'en tenir compte, cela le regarde. Enfin, le collectif de DGS en tant que tel confère à chaque DGS la **légitimité d'une communauté professionnelle**.

## **b. Inscrire l'instance DGS dans le processus de décision intercommunal**

Tel est le but de la prise d'initiative. Cela consiste à officialiser sa place dans la préparation amont des instances de décision des élus, comme dans la possibilité d'émettre un avis technique. En reproduisant à l'échelle collective le binôme élu-DGS, elle noue la gouvernance politique et la gouvernance technique à l'échelle intercommunautaire et rompt avec sa déconnexion.

*« Tant que le collectif de DGS n'est pas dans le processus de décision, cela ne peut pas marcher. Tout le système flotte, personne n'est à sa place. On se réunit pour échanger, mais l'impact reste marginal. » Communauté de communes.*

## **c. Principes relationnels**

Pour se constituer en instance coopérative, le collectif doit donner toute sa place au **principe de parité entre communes et EPCI**. C'est un point décisif. Pour redynamiser les relations et les faire repartir sur de nouvelles bases, il est nécessaire que les communes **acquièrent une voix qui compte** et qui dans les faits soit prise en compte. Pour faire tenir ce corps qu'est le bloc local, chaque partie doit pouvoir prendre part en parole et en acte. Comme le signale Didier Locatelli, *« Communes et intercommunalités ne constituent pas deux strates territoriales, mais deux expressions de la même strate »*<sup>16</sup>.

Cette déhiérarchisation, in fine, renforce le *leadership* du DGS de l'EPCI à l'initiative d'un *leadership* partagé. Elle doit s'articuler au principe de **délibération** mettant en scène la **pluralité des voix** porteuses de différentes

---

<sup>16</sup> GROLLEAU Jérôme et LOCATELLI Didier, *Construire ensemble un processus coopératif pour son territoire. Séminaire des directions du bloc local, INSET d'Angers, 2019.*



**« ...pour la première fois,**  
il y a eu une réunion de tous  
les maires et des DGS associés.

**C'est une révolution :  
rapprochement DGS-maire et  
le DGS reconnu comme appui  
et conseil. »**

Commune plus de 40 000 hab.

sensibilités et expertises. S'ajoutant les unes aux autres, elles permettent une plus « haute définition » de la réalité. Plus que la simple discussion et l'échange attentionné, la délibération autorise que les points de vue se frottent les uns aux autres et que certains non-dits s'expriment. La confrontation (et non l'affrontement) ne vise donc pas à l'emporter et à faire taire, mais à porter plus loin la réflexion. Et, au-delà du plaisir de l'échange ou du désagrément du conflit, la pratique délibérative a pour finalité d'identifier les options, de nourrir les stratégies pour *in fine* décider.

*« Il ne faut pas mettre les conflits sous le tapis. Souvent, c'est en les posant sur la table que l'on parvient à passer une nouvelle étape. C'est ce que l'on a fait sur la petite enfance avec les secrétaires de mairie. Et là, on est passé à autre chose, on fait et on construit vraiment ensemble. »* Communauté d'agglomération. *« C'est en favorisant l'expression que l'on crée du lien et de la confiance. »* Commune moins de 20 000 hab.

Rien de tel que d'inaugurer le processus par un séminaire animé par un intervenant extérieur. Sa présence constitue le groupe en tant que collectif. Ses modalités d'intervention instituent un principe de parité entre les acteurs. Ses suggestions et sa posture amènent le collectif à réfléchir sur lui-même et à élaborer son avenir. *« Sans un tiers facilitateur, on n'y serait pas parvenu. Nous n'aurions pas pu prendre la distance nécessaire. »* Communauté de communes

#### **d. Formaliser**

Sur cette base, il s'agit dès lors de procéder à une **formalisation coconstruite** des modes de fonctionnement et de relation : charte de fonctionnement précisant les rôles, les missions, les procédures, etc., pacte de confiance ou contrat moral explicitant les règles et les modalités relationnelles, étapes du processus de décision, règles de circulation de l'information, règles de copilotage, stratégie de dissémination en interne, etc. À travers la formalisation, l'instance d'interconnexion « collectif de DG » prend littéralement forme et le jeu coopératif trouve ses règles. Ces garanties contractuelles sécurisantes sont des constructeurs de confiance. Cette formalisation ne doit pas cependant masquer et assécher l'informel des échanges. Ferment d'une socialité primaire faite de don et contre-don, d'attention et de plaisir partagé, l'informel génère le liant et la vitalité nécessaires à un collectif demeurant par nature fragile.

Celle-ci, inhérente aux relations coopératives, nécessite une **vigilance continue** et de lever régulièrement non-dits et malentendus. Il est alors utile de faire un point régulier sur son fonctionnement lors d'un séminaire annuel, de varier l'animation des réunions (tournantes, délocalisées, en ateliers...), de favoriser la circulation de l'information (messagerie partagée) et d'avancer par étapes et à un rythme soutenable.

## e. La coopération en acte

Construire un système de relations fiables et en capacité de délibérer est une chose, le rendre productif et passer à la coaction sur une même politique publique en est une autre.

Le premier point déterminant est de **construire une vision stratégique partagée**. Il s'agit de poser un diagnostic territorial tenant compte des usages et des pratiques des acteurs qui font le territoire, mettant en évidence les différences et les interdépendances qui le structurent, et les dynamiques (démographiques, économiques...) qui l'animent. L'enjeu central est de coproduire un projet de territoire qui soit véritablement le **projet du bloc local** et non celui de l'EPCI.

Le second est de se constituer un **portefeuille de projets**, pour faire du bloc local un collectif agissant et améliorant l'efficacité des politiques publiques et :

- **mettre à l'agenda les objets de travail les plus pertinents** : projets, politiques publiques, sujets qui fâchent, opportunités, relation et information aux usagers, objets-flux (mobilité, réseaux...), sans se focaliser uniquement sur l'interne (QVT, management, mobilité...);

- **adopter une méthode de travail en trois temps permettant d'œuvrer ensemble** :

**Temps 1.** Co-élaborer le diagnostic : se mettre d'accord sur les caractéristiques de la réalité à affronter, partager les expertises et les analyses, créer un langage commun. Mais aussi expliciter les désaccords éventuels.

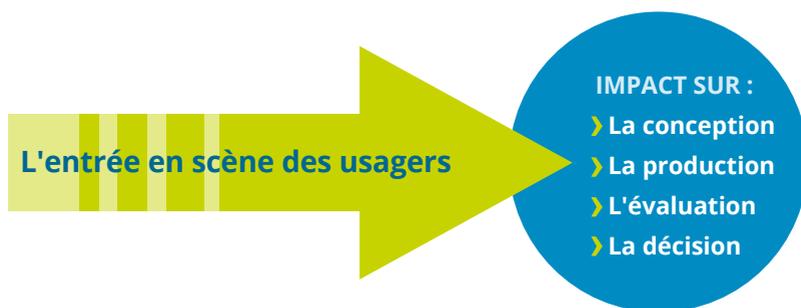
**Temps 2.** Co-identifier les enjeux. Formuler ensemble ce qu'est l'enjeu pour l'action commune, c'est déjà la partager.

**Temps 3.** Co-définir le cadre général de l'action commune (les orientations, le sens), mais aussi le référentiel de l'action (le quoi, le comment, les objectifs, les ressources et le financement). Un pilotage « plastique », alternant en fonction des sujets, EPCI, commune et copilotage est à privilégier.

## B. L'entrée en scène des usagers

### 1. Les différents investissements de la relation usagers

Les DGS font part d'une évolution significative de la place des usagers dans la conduite de leur action stratégique. Elle leur paraît irréversible et devrait s'accroître encore à l'avenir. L'utilisateur n'est pas seulement le bénéficiaire extérieur du service rendu. Il s'insère dans le système de production de l'offre de service.



Cet investissement de la relation usagers est abordé selon trois angles.

#### a. Le service

Les collectivités se mettent alors au diapason de la norme de la relation de service. L'accès aux exécutifs de certains élus porteurs d'une logique « client » a soutenu, voire impulsé cette dynamique. Elle s'est traduite par la mise en place de multiples dispositifs relationnels : refonte des accueils, création de guichet unique, dispositif d'écoute directe (téléphonique ou numérique), mais aussi enquêtes de satisfaction ou création d'équipe de proximité entrant en contact *in situ* avec les usagers.

*« On a beaucoup numérisé nos services. C'est un vrai plus pour les usagers. Mais on veille à la fracture, on investit tout autant dans le présentiel. »* Commune 20 000-40 000 hab. *« On a créé une cellule d'agents de proximité. Ils vont au contact des habitants. C'est une grande nouveauté, un métier qui se crée. À côté un service téléphonique, 7/7, délai de réponse 48 heures. »* Commune de plus de 40 000 hab. *« Un atelier participatif, un sondage, cela permet d'affiner le projet. On sécurise la décision. »* Communauté d'agglomération *« Avec les nouveaux dispositifs techniques, on a désormais une vision nette de l'usage des routes. Cela permet d'adapter nos travaux. C'est une vraie évolution. »* Conseil départemental.

Cette mise en conformité de l'action publique locale ne fait pas toujours l'objet d'un engagement sans réserve. On trouve parfois dans le discours des DGS les

traces d'une vision restrictive et moralisatrice d'usagers jugés « exigeants et consommateurs », en cela éloignés de l'idéal de l'action publique.

*« L'usager est devenu un consommateur individualiste. Il réclame son dû. Pas facile de faire du service public dans ce contexte. »* Communauté de communes  
*« L'usager assume de demander une haute qualité de service tout payant le moins d'impôt possible, une administration rapide tout en associant le citoyen. Il y a plein de contradiction là-dedans, mais c'est la demande sociale. C'est à nous d'y répondre. »* Communauté d'agglomération.

## **b. L'innovation**

Elle s'inscrit, elle aussi, dans une logique de modernisation du service public local. Mais en accordant une place plus active aux usagers (*versus* celle jugée « passive » de la consommation), elle est plus en adéquation avec l'idéal éthique de certains DGS. On y trouve notamment les démarches de *design* de services et de co-construction avec les usagers.

*« Le design de services a révolutionné notre approche. Les usagers sont intégrés et les équipes aussi. C'est une révolution culturelle. L'offre évolue avec les usages et les modes de vie. »* Conseil départemental.

L'innovation ne se réduit pas pour autant à l'usage de ces techniques. Elle consiste également à capter les évolutions des modes de vie et des attentes et à concevoir les politiques publiques répondant et accompagnant ces dynamiques sociétales.

*« La pratique du sport est en pleine évolution. On a repensé tous nos équipements pour permettre un usage plus autonome et en libre-service. »* Communauté d'agglomération. *« S'inscrire 10 fois et donner les mêmes informations à chaque service, ce n'est plus possible. On a fait un système numérique qui simplifie tout cela. »* Métropole.

## **c. La participation**

Cette dernière modalité est plus politique. Plus que l'usager, elle vise le citoyen. Celui-ci est invité à participer à l'élaboration de la décision : consultation, concertation, budgets participatifs, voire ateliers de fabrication du projet de territoire.

*« On a fait un diagnostic avec les habitants, les élus, les agents. Cela a permis de formaliser un projet-cadre. »* Commune moins de 20 000 hab. *« On s'ouvre peu à peu la participation. Les élus se sont pris au jeu d'une concertation construite. Ils ont moins la crainte de la contestation. On gagne du temps sur les projets. Les mois perdus sont des mois gagnés. On essaie de faire travailler tout le monde. »* Commune 20 000-40 000 hab. *« Il faut construire le projet et mettre le citoyen dans la boucle. Fabriquer du territoire, c'est coproduire la politique publique : ateliers participatifs, travail de préparation avec le conseil de*



**« Il faut construire le projet  
et mettre le citoyen  
dans la boucle.**

Fabriquer du territoire,  
c'est coproduire la politique  
publique... »

Communauté de communes

*développement.* » Communauté de communes « *Pour le projet de territoire, on a mis en place des forums avec les citoyens. L'expertise d'usage prend toute sa place. C'est très différent du questionnaire et beaucoup plus productif.* » Communauté d'agglomération.

La grande majorité des DGS reconnaît sur ce point la nécessité de franchir un cap ou *a minima* d'inscrire cette question à l'agenda. Le mouvement des gilets jaunes a fait de la problématique démocratique un sujet incontournable. Le déficit de représentation devient structurant, de ceux qui sont « bloqués » dans le bas de l'échelle sociale et ne se reconnaissent plus dans les élites qui gouvernent et auraient fait « *sécession* »<sup>17</sup>. Il a généré une crise sociale et politique dont nous ne sommes pas véritablement sortis. Les maires positionnés en acteurs centraux de l'apaisement et de l'écoute ont, dans la foulée, abondamment nourri leurs programmes électoraux de la thématique participative.

« *Il va falloir s'y mettre sérieusement. Beaucoup d'élus ont mis cela dans leur programme, sans trop savoir où il mettait les pieds.* » Commune moins de 20 000 hab. « *La légitimité par l'élection tous les 6 ans, c'est fini.* » Métropole.

## 2. Une dynamique d'ampleur, mais des questionnements

Tous les DGS reconnaissent l'importance de la prise en compte dans la conception et la production des politiques publiques de ce qu'ils nomment communément « l'expertise d'usage ». Il n'en demeure pas moins que cette dynamique « d'intrusion » des usagers expose le système à une forte **déstabilisation** expliquant en partie la grande variation des avancées. Trois points de déstabilisation des places et des identités sont régulièrement évoqués.

Selon les DGS, bon nombre d'élus sont fortement attachés à la représentativité conférée par le suffrage. La légitimité de leur programme étant acquise, nul besoin d'aller rechercher l'acquiescement de la population : la future élection suffit à la reddition des comptes et au renouvellement de la délégation. Ils s'inscrivent dans une vision « *hyper représentative du pouvoir, qui ne fait dans une certaine mesure que dupliquer la logique présidentielle de la Ve République, la participation des citoyens ne peut avoir qu'une portée résiduelle* »<sup>18</sup>. La proximité, les rencontres, la connaissance du territoire suffiraient ainsi à soutenir une position de porte-parole. La réticence des exécutifs locaux, comme le risque

---

<sup>17</sup> FOURQUET Jérôme, *L'archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris, Seuil, 2019.

<sup>18</sup> BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, (coll. « La République des idées »), 2008.

d'un usage « marketing ou purement rhétorique » des dispositifs participatifs, n'est donc pas à négliger. En passant de l'interlocuteur-porte-parole à l'organisateur du dialogue, la conception du rôle du maire se trouve de fait fortement déstabilisée.

*« Le maire, ce n'est pas son truc la participation. Il est le patron et il connaît bien les habitants. »* Commune moins de 20 000 hab.

Le second point concerne l'administration. L'introduction des usagers dans la conception du service crée une situation de **concurrence** entre l'expertise technique et l'expertise d'usage. L'administration ne peut plus dès lors se positionner en « sachant » et se trouve confrontée aux propositions des usagers eux-mêmes. La perméabilité de la frontière usagers/administration remet en question sa place.

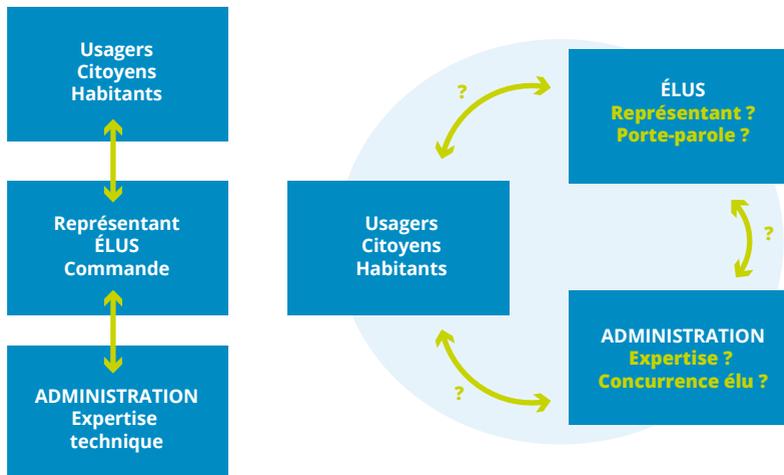
*« Ce n'est pas évident pour les agents de se plier à des solutions qui leur semblent techniquement peu pertinentes, ou carrément farfelues »* Communauté de communes *« Ils peuvent perdre leur valeur ajoutée technique auprès des élus. Cela interroge notre organisation, cela suppose de sortir de notre position d'expert. »* Commune moins de 20 000 hab.

Enfin, l'administration en multipliant les dispositifs d'écoute et en animant les instances participatives de manière directe, et parfois en l'absence de tout élu, porte atteinte au monopole de l'élu sur la relation aux usagers.

*« Dans les réunions publiques, il y a parfois une confusion des rôles. On est mis en avant et amené à porter la politique. »* Commune moins de 20 000 hab.

*« On est beaucoup en contact avec les habitants, les commerçants, les écoles, etc. Mais, je veille à rester dans l'ombre, à être spectateur, même si j'ai tout organisé. »* Commune 20 000-40 000 hab.

Dès lors, toute l'économie du système est bousculée. Fondé sur des relations duelles, le système devient triangulaire. Les places sont à repenser.



« On était dans un schéma de relations bilatérales : élus/citoyens, élus/administration. Les relations sont plus entremêlées. On donne un vrai rôle aux habitants, cela fait bouger tout le système. » Commune 20 000-40 000 hab.

### 3. Les DGS entre activisme et scepticisme

Par activisme, nous entendons une attitude proactive consistant à faire la promotion d'une logique participative auprès des élus et des équipes. On procède par sensibilisation, diffusion d'information sur ce qui se fait ailleurs et **expérimentation**. Celle-ci est souvent une clef d'appropriation. Élus comme agents font alors l'expérience concrète, in vivo, d'une rencontre avec les habitants dans le cadre d'une nouvelle modalité relationnelle. Ils y découvrent que l'attitude des usagers ne se réduit pas à la consommation de services et qu'un dispositif bien conçu peut solliciter en eux et entre eux un point de vue plus global sur des questions qui les intéressent. Cette expérience produit un effet revigorant et réactive le sens de l'action publique locale.

« Les élus avaient très peur. Cela a transformé leur vision. Maintenant ils disent "on a bien fait", cela nous permet de penser autrement. Dans le futur projet, il y aura les habitants. Ils redoutaient les mécontents. Ils sont surpris de leur pragmatisme. Moi, je me suis éclatée. » Commune moins de 20 000 hab.

Par scepticisme, nous entendons un point de vue travaillé par de multiples questionnements, pointant tous les risques potentiels de la logique participative. « La relation à l'utilisateur, c'est l'élu. C'est son fondamental à lui. La participation, est-ce que cela va vraiment changer la société ? Ou bien est-ce une tendance dans un moment historique particulier ? Tous les corps intermédiaires sont en difficulté. On est dans ce moment-là, sans savoir où cela va nous mener.

*Mais il faut rester attentif à la démocratie représentative : l'élu doit décider et trancher.* » Commune plus de 40 000 hab.

Ces interrogations sont d'autant plus vives que « *l'effet de mode* » du participatif est puissant. Quatre craintes majeures apparaissent :

- **l'accaparement par quelques-uns au détriment de l'intérêt général** « *attention au lobbying d'intérêts particuliers.* » Communauté d'agglomération ;
- **le risque une déception contre-productive.** « *Je reste dubitatif. Comment cela va-t-il marcher dans la vraie vie ? Comment on va dire "non" aux usagers ou "pas maintenant" ? Est-ce que cela ne va pas être la machine à frustration ?* » Commune moins de 20 000 hab. ;
- **la relégation de « vrais » besoins derrière l'expression incertaine de nouvelles attentes** « *On risque de se laisser piéger par des demandes qui ne seront pas suffisamment travaillées.* » Commune moins de 20 000 hab. ;
- **l'exclusion de certaines voix par manque de temps ou distance culturelle.** « *La participation est fortement discriminatoire socialement. Il faut multiplier les canaux. Un sondage téléphonique peut parfois être plus adapté pour certains publics qu'un atelier où il va falloir prendre la parole et où le CSP + sera à l'aise.* » Communauté d'agglomération.



#### **4. Pistes de travail : vers la co-fabrication du service public local**

Les dynamiques en cours, du service à la participation, dessinent les contours d'une **approche globale** mobilisant toutes les dimensions de la relation aux usagers-citoyens et constituent un fort potentiel de dynamisation de la raison d'être des acteurs locaux. Le processus d'intégration des usagers au système territorial nous semble irréversible. L'évolution du service, conçu comme une relation, et non seulement comme une prestation, est désormais une norme. Et tenter de répondre à la problématique démocratique ne peut être perçu uniquement comme une mode. C'est un enjeu central de l'avenir de nos sociétés. C'est en se renouvelant que la démocratie se solidifie et peut franchir une « crise de croissance »<sup>19</sup>. Associer au processus de décision ceux qui sont concernés ne consiste pas à créer une démocratie directe illusoire, mais au contraire à **créer de nouvelles médiations** renforçant tout à la fois la qualité de la décision et du débat public et le sentiment d'appartenance à une communauté politique.

---

<sup>19</sup> BOUTHORS Jean-François et NANCY Jean-Luc, *Démocratie ! Hic et nunc*, Paris, Éditions François Bourin, 2019.

En mettant en œuvre les dispositifs relationnels, en expérimentant la co-élaboration des services, en créant des dispositifs de contribution à la décision, le DGS contribue à ce renforcement et se positionne de fait en **architecte de la co-fabrication du service public local au service du politique**. Les élus en sont les maîtres d'ouvrage, le DGS, le maître d'œuvre.

Dans la perspective d'une consolidation de ce positionnement, quatre axes majeurs sont à prendre en compte et à traiter.

### **Piste 1. Professionnaliser**

Les techniques participatives sont foisonnantes : numérique (Civitech), enquêtes, conférences citoyennes, tirage au sort, approche ciblée, etc. Elles nécessitent le développement au sein de l'organisation de compétences maîtrisant des techniques au maniement délicat. Les pièges sont multiples : dérives marketing contre-productives, déficit d'explicitation du cadre, non-acceptation des remises en causes du cadre et peur de la confrontation, etc.

*« La priorité du DGS, c'est la méthode de travail. Communication, pédagogie auprès des usagers, technique de co-construction, on est dans le montage du dispositif. »* Commune plus de 40 000 hab. *« Après les gilets jaunes, on a recruté un chargé de mission dédié à ce sujet. On va aller beaucoup plus loin. Les réunions publiques, c'est souvent un bide. Il faut prendre des questions qui intéressent vraiment, qui les concernent et les touchent – et il y a en a beaucoup – et se mettre en co-construction. »* Communauté de communes.

### **Piste 2. Construire une stratégie**

La construction des modalités relationnelles d'une collectivité à ses publics constitue un sujet stratégique en tant que tel devant faire l'objet d'un travail continu avec les élus. Le positionner comme sujet stratégique, c'est ne pas tomber dans le piège du fétichisme méthodologique. La focalisation actuelle sur la participation à la décision, si elle est salutaire, n'est pas pour autant le Graal. La stratégie ne se réduit pas à l'investissement d'un aspect de la relation et à la mobilisation d'une technique.

Une palette **de dispositifs relationnels est** à construire, intégrant entre autres :

- les échanges récurrents sur le service à même le terrain ;
- les services spécifiquement dédiés à la relation directe aux citoyens ;
- les techniques de co-construction ou d'intelligence collective sur un service concret ;
- les données quantitatives (data-données, sondages) ;
- les dispositifs de participation à la décision.

Ils produisent une multitude d'informations stratégiques dont il serait bon d'organiser le recueil et le traitement pour mieux construire l'action publique. Cette organisation constituerait de surcroît un levier managérial puissant. En permettant à ce flux d'information d'irriguer l'administration, elle doterait les services d'objets à travailler et d'objectifs à atteindre clairement identifiés. Cela éviterait d'agir sur la base de mots d'ordre ou d'abstractions.

### **Piste 3. Développer l'esprit d'enquête**

Nous conseillons par ailleurs vivement d'encadrer tous ces dispositifs d'enquêtes de type sociologique **en amont** et d'enquêtes d'évaluation des actions publiques locales en aval. Bâter une stratégie d'action nécessite de bien connaître les conditions d'existence de ses différents publics. L'enjeu est de **dépasser la seule expertise d'usage** des citoyens et de les connaître en profondeur : modes de vie, pratiques du territoire, déterminants sociaux, etc. L'habitant n'a pas qu'une expertise d'usage, il a aussi une expertise sur ses **conditions d'existence**.

*« On va engager avec les usagers un travail sur la santé autour des assistantes maternelles. Cela les touche, cela les mobilise. C'est un champ nouveau pour nous. C'est une autre façon de prendre la question de la participation, non pas sur nos projets, mais sur des sujets qui parlent et sur lesquels ils ont des choses à dire »* Communauté de communes, *« Nous ne sommes pas sur une ligne politique participative. Cela pose question. On construit des solutions sur ce que l'on présuppose des usagers. On agit en aveugle, sans savoir toujours vraiment ce dont ils ont véritablement besoin ni ce qu'ils vivent. »* Conseil départemental.

En aval, l'évaluation permet d'identifier les effets produits et les conséquences sociales de l'action publique. Sa finalité est non seulement de rendre compte, mais aussi, et surtout de **« se rendre compte »**<sup>20</sup>.

*« Le vrai problème est qu'on manque d'évaluation. Il y a trop de ressenti, de subjectivité. Il faut définir les critères d'évaluation. Cela serait une vraie extension du domaine du technicien. Quelle pertinence d'une action ? La reconduire ou pas ? Cela permettrait de rationaliser la dépense, d'arbitrer et de sortir de l'arbitraire. On a du monde, OK. Mais est-ce bien que l'on vise ? Quelle est la cible ? À quel besoin je réponds ? Cela serait une grosse valeur ajoutée pour l'administration. Le vrai risque pour l'action publique locale, c'est de ne jamais être évaluée. »* Commune moins de 20 000 hab. *« L'évaluation est un grand point faible. On mesure la production, mais on ne mesure pas ses impacts, ses effets. C'est un de nos grands défis. »* Commune 20 000-40 000 hab. *« Les labels, c'est une bonne technique d'évaluation. Un tiers intervient. Cela évite de monter soi-même des usines à gaz pour évaluer l'action publique. C'est valorisant et dynamisant pour tout le monde. »* Commune plus de 40 000 hab.

---

<sup>20</sup> GINSBOURGER Francis, « Réinventer la relation de service public », *Revue Esprit*, n° 392, février 2013.

Notons que selon cette double perspective, le DGS ne se réduit pas à un expert technique, mais devient expert **sociotechnique**. La technicité, en termes de politiques publiques, est indissociable des conditions sociales du territoire comme des effets sociaux qu'elle produit. La technicité est donc d'emblée sociale. Les sciences sociales doivent alors tenir une place incontournable au sein du cadre de référence théorique du DGS-stratégique.

#### **Piste 4. De la participation à la décision, à la contribution, à l'action**

Soutenir l'action des associations fait partie des pratiques communes des collectivités locales. Il est possible d'aller plus loin. Grâce aux dispositifs relationnels précédemment évoqués, il est en effet envisageable et souhaitable de **détecter des initiatives émergentes** des acteurs du territoire (citoyens et acteurs privés). La scène du quotidien tend à devenir un lieu de réappropriation du politique. L'habitat, la mobilité, l'éducation, la nourriture, la santé, l'hospitalité aux migrants, l'écologie, la solidarité fortement exprimée lors de la pandémie, etc. sont autant de sujets mobilisateurs sur lesquels des manières de vivre s'inventent, de nouvelles habitudes s'expérimentent et de nouvelles coopérations se créent. Ce désir d'agir, là où on se tient, là où on vit, constitue ainsi un potentiel d'engagement. Il s'agit dès lors de l'accompagner et de lui permettre de prendre forme, sans nécessairement lui imposer une forme, ni les instrumentaliser. *« Pendant que leurs élus locaux annoncent la victoire du consumérisme individualiste, les citoyens se mobilisent à toutes les échelles, avec le soutien précieux des réseaux sociaux, pour partager leurs colères et porter des initiatives collectives. Cette transformation des modes d'engagement oblige les élus locaux à trouver de nouvelles antennes pour se rendre attentifs. »*<sup>21</sup>

En soutenant, par exemple :

- les contributions ponctuelles directes des usagers à la production du service public local comme le covoiturage, l'accompagnement des enfants en sortie scolaire, etc. ;
- les initiatives émergentes d'habitants, d'entreprises privées, ou d'acteurs publics sur des sujets comme l'écologie ;
- la création de nouvelles associations sur les sujets émergents, voire en leur déléguant la gestion d'un nouveau champ de responsabilité<sup>22</sup> ;
- les partenariats avec les entreprises privées déjà fortement développés par les intercommunalités et qui se sont ouverts à des problématiques plus sociétales à l'occasion de la crise de la Covid-19 ;

---

<sup>21</sup> LOISEL Manon, RIO Nicolas, « À quoi servent encore les élus locaux après les «Gilets jaunes?» », *Fondation Jean Jaurès*, 20 janvier 2020, en ligne : <https://jean-jaures.org/nos-productions/a-quoi-servent-encore-les-elus-locaux-apres-les-gilets-jaunes>.

<sup>22</sup> DARMIAN Jean-Marie, *Le partage du pouvoir local*, Lormont, Éditions Le Bord de l'eau, 2019.

Il s'agit donc de se mettre en phase avec de nouvelles formes d'engagement plus horizontales, ciblées sur des sujets de préoccupation précis, afin de **faire éclore des collectifs agissants**, associant à l'action publique locale les citoyens, les acteurs privés et associatifs. Déplorer de façon récurrente la perte de l'engagement est une illusion d'optique. Ce sont ses formes qui ont changé, non le désir. Le capter, c'est mettre en place les dispositifs soutenant et développant le pouvoir d'agir des usagers-citoyens.

## C. Les DGS face aux ruptures

### 1. La gestion de la crise Covid-19

La gestion de crise était mentionnée par quelques DGS se référant alors à de fortes situations critiques vécues (inondation, incendie, accident industriel, etc.). La crise sanitaire a radicalement changé la donne. Elle a plongé tous les DGS dans l'expérience d'une crise majeure et inédite nécessitant un fonctionnement atypique : concentration exclusive de l'organisation sur l'événement, processus de décision accéléré, circulation de l'information intensifiée, dispositifs organisationnels dédiés, réorganisation des services, gestion RH et sanitaire de tout le personnel.

Elle s'est traduite par une intensification de l'activité des DGS dont ils sortent littéralement « rincés » et « exténués *physiquement et psychologiquement* » du fait de la multiplicité des décisions à prendre dans une situation d'incertitude extrême et des opérations à mener à grande vitesse. Dans ce climat anxiogène, la charge mentale a atteint des sommets. À la phase de confinement, a succédé un déconfinement complexe à gérer et à l'« *ambiance collective souvent étrange. Il est plus facile de fermer que de rouvrir sans rouvrir vraiment, avec des injonctions contradictoires de tous côtés et le sentiment d'être mis en porte à faux par des annonces à effet immédiat et pas toujours réalisables.* » Commune moins de 20 000 hab.

L'expérience semblait commune à tout le personnel. Elle s'est avérée, à l'échelle collective, fortement hétérogène « *Entre ceux à distance, ceux présents, et ceux à l'arrêt, ce n'est pas la même histoire.* » Conseil départemental « *Certains ont mal vécu de ne pas faire partie des activités essentielles.* » Communauté d'agglomération « *Le collectif a souffert.* » Commune plus de 40 000 hab.

Malgré une grande improvisation, les collectivités territoriales ont su, selon les DGS, s'adapter à la situation. Ils font particulièrement mention :

- de l'engagement du personnel « *Exceptionnel ! Ils ont été au rendez-vous, même pour effectuer des missions inhabituelles.* » Commune 20 000-40 000 hab. ;
- du processus de décision rapide et d'une chaîne de commandement plus direct ;

- et de l'intégration des outils technologiques (visioconférence, télétravail, WhatsApp) véritables supports de la continuité des relations et du fonctionnement.

Ces leviers ont permis d'assurer l'essentiel des services, voire d'en créer de nouveaux notamment auprès des plus vulnérables. À cette satisfaction d'avoir rempli la mission se joint celle d'avoir été à la manœuvre et tenu pleinement un rôle de DGS au centre du jeu. « *Cela pourrait paraître indécent, mais j'ai pris du plaisir à cette séquence. Je me suis sentie vraiment utile, aux commandes et totalement à ma place.* » Communauté d'agglomération.

Les expériences plus mitigées se rencontrent dans des situations de « grande solitude », plus perceptibles en EPCI et en petites communes « *Seul de chez seul [...] le président, les vice-présidents étaient tous dans les mairies.* » Communauté de communes. Ou bien quand les dysfonctionnements préexistants se sont exacerbés à l'occasion de l'épreuve. « *Cela a été une caricature, le maire-président s'occupait de tout.* » Communauté d'agglomération, « *L'interco a été aux abonnés absents comme d'habitude.* » Commune moins de 20 000 hab. « *Là où la ligne managériale dysfonctionne, où la relation de confiance n'est pas construite, la reprise est beaucoup plus difficile et les relations dégradées.* » Commune plus de 40 000 hab.

Ceci nous amène à indiquer deux règles clefs :

- la capacité d'adaptation est dépendante de la qualité des relations établies. Plus l'environnement est incertain, plus la fiabilité des relations est une nécessité ;
- l'épreuve est un « crash-test » du système de relations. Les relations en sortent soit renforcées, soit dégradées.

Afin de parachever cette liste de constats, notons que :

- maire adjoints et vice-présidents ont souvent été très en retrait. « *Seul le président était présent. Tous les soirs, je faisais un mail "bilan de situation" à tous les élus. Ils ont apprécié.* » Communauté d'agglomération. Ce point fait parfois craindre une rentrée où il faudra faire face à l'impatience des nouveaux élus de passer à l'action ;
- les services de l'État ont certes été présents., mais les DGS pointent leur méconnaissance des acteurs territoriaux et du rôle des divers acteurs sociaux, la faiblesse de leurs moyens, le fonctionnement en silos des différents services et la permanence d'une attitude prescriptive non-facilitatrice.

### **Enseignements et perspective**

Non seulement, la crédibilité des DGS sort généralement renforcée de cette séquence, mais celle-ci prend une dimension stimulante « *J'ai le sentiment d'en sortir avec une crédibilité accrue.* » Commune 20 000-40 000 hab. « *Cette période*

*a élargi le champ des possibles. Des lignes bougent, il faut s'en saisir.* » Conseil départemental.

Pour certains, la relation à l'élu a manifesté des signes d'une évolution vers plus de coopération et de délégation. *« Le maire a enfin compris qu'il était plus efficace d'avoir un processus de décision claire. »* Commune moins de 20 000 hab. Pour d'autres, les relations au sein de et avec l'EPCI ont franchi un cap. *« Je pense que l'agglo ne sera plus vue comme avant », « Il y a eu au sein de l'interco, une grande solidarité entre communes. »* Commune moins de 20 000 hab.

Pour de très nombreux DGS enfin, la question managériale est relancée et s'ouvre à de nouveaux horizons : processus de décision, positionnement des uns et des autres dans la ligne managériale.

*« La confiance doit primer, ça marche. »* Commune moins de 20 000 hab., *« Je constate que les encadrants semblent moins réticents au changement. Il y a de l'attente, un besoin de définir de vrais enjeux. »* Conseil départemental *« Tout l'encadrement est à repositionner dans une posture de support aux acteurs de terrain. »* Commune plus de 40 000 hab., *« Je compte désormais maintenir un lien régulier avec l'encadrement intermédiaire. »* Communauté d'agglomération *« Les relations avec la médecine du travail se sont totalement transformées, une vraie confiance, une révélation. Cela devient un véritable appui. Cela ouvre des perspectives. »* Communauté d'agglomération.

## **2. Culture de la crise, résilience et transition numérique**

### **a. Faire vivre une culture de la gestion de crise**

Nommer un responsable dédié, formaliser les dispositifs et les plans de continuité revisités, établir un programme d'exercices sur différents types de crise. *« On avait déjà beaucoup travaillé sur le sujet, il a fallu réadapter, bien sûr, mais on avait déjà un monsieur crise. On a géré avec sérénité. »* Commune plus de 40 000 hab.

### **b. Faire résilience et se projeter dans l'avenir**

Favoriser des temps d'expression, de partage et de retour d'expériences en petits groupes et en collectif élargi, ciblés sur :

- le vécu. Il y a besoin de refaire collectif en mettant en partage la diversité des expériences, en favorisant l'expression des émotions ressenties ;
- les constats et enseignements : ce qui a marché, les dysfonctionnements et les points faibles révélés, ce que l'on rend pérenne et ajuste ;
- les perspectives : ce que l'on entreprend à court et moyen terme.

Il conviendra d'adopter des dispositifs spécifiques d'accompagnement individuel pour ceux qui semblent le plus en difficulté. Attention à ne pas négliger les effets psychiques souterrains de ce type d'expérience traumatique.

« Au SDIS [Service départemental d'incendie et de secours], c'est la norme, toujours un débriefing collectif. C'est sain. Et si on sent que quelqu'un a encore des soucis : accompagnement individuel. » Conseil départemental

A noter, un point de vue singulier : « Bilan, enquête, beaucoup de collègues font cela. Moi, non, je ne veux pas que l'on passe un temps fou à ressasser tout cela. Je veux aller sur les vrais problèmes et ne pas en créer de nouveaux. » Communauté d'agglomération

### c. Achever la transition numérique

Cette perspective est abondamment citée, tant elle semble avoir franchi un seuil irréversible. Les avantages se sont manifestés en termes de fonctionnement, et de qualité de vie au travail, de relation managériale. « Les réunions sont beaucoup plus productives, plus centrées sur l'essentiel. » Communauté de communes, « Cela oblige à faire confiance. » Commune 20 000-40 000 hab.

Face à cet enthousiasme perceptible, posons quelques règles de **vigilance** :

- **La règle de la mesure.** Toute avancée technologique étant par nature ambivalente, une gestion saine nécessite d'explorer systématiquement, aussi et tout autant, ses effets négatifs potentiels. Ils sont nombreux (fatigue, concentration, charge mentale, difficile coordination aux autres, etc.). Et susceptibles de porter atteinte à des dimensions peu visibles, mais fondamentales du rapport au travail, comme du lien incarné et sensible aux autres. Ce qui s'échange et se noue dans le contact de manière indicielle (information, émotion, reconnaissance, confiance...) construit une socialité primaire vitale pour les agents comme pour les organisations.
- **La règle de justice sociale.** Il serait périlleux socialement d'en faire l'emblème de l'après Covid-19 alors que cette crise a mis en évidence le rôle fondamental des premières lignes. Il faut veiller à ne pas engendrer deux mondes parallèles et améliorer tout autant la qualité de vie au travail des acteurs de terrain.
- **La règle d'évolution managériale.** Instituer le télétravail, c'est concevoir un vrai poste de travail (espace, matériel, cadre...), mais aussi repenser la relation managériale. Il nécessite d'en mobiliser tous les ingrédients : expliciter les attendus et leur pourquoi, adopter une posture ressources, laisser de l'autonomie, faire confiance *a priori*, instaurer des points réguliers, mais aussi poser un cadre et le tenir, fixer des échéances, faire des *feedbacks* réguliers positifs et/ou négatifs, etc. En leur absence, le télétravail peut devenir l'enfer de l'abandon ou du surcontrôle. La relation managériale est donc à travailler conjointement au télétravail constituant ainsi un levier d'évolution.

- **La règle de différenciation.** L'introduction du travail à distance est une **extension des modalités relationnelles** possibles au sein de l'organisation et non une substitution au présentiel. Cette pluralité permet de mieux différencier les espaces-temps en adéquation avec l'intention recherchée. Un échange de nature opérationnelle (information, décision à rendre dans l'urgence...) trouvera sa juste place dans la distance. Une réflexion collective, un débat, un temps de convivialité trouveront leur juste lieu dans la coprésence. Cette alternance rythme les relations et leur donne de la vigueur. Dans cette optique, le travail à distance est paradoxalement l'occasion de révéler toute sa valeur ajoutée à la rencontre, celle d'une expérience vécue de l'engagement de soi et de la relation à l'autre.

Enfin, le télétravail ne doit pas occuper tout l'espace de réflexion. L'essentiel de l'action doit porter sur l'évolution de la place et de la voix des acteurs de terrain, comme nous l'avons précédemment indiqué (Cf. 1<sup>ère</sup> partie, C).

### 3. De la Covid-19 aux crises sociale, démocratique et écologique<sup>23</sup>

#### a. Un fait social total

L'événement Covid-19 est un « fait social total » qui, selon Marcel Mauss, met « *en branle dans certains cas la totalité de la société et de ses institutions* » (*Essai sur le don, 1925*). Il est global ; il affecte le plus intime comme la planète entière et impacte toutes les dimensions de la société et scènes de la vie sociale. Il est durable ; il se déploie dans l'espace en vagues successives, devenant ainsi le « maître du temps ».

Véritable « **choc du réel** » sidérant, la puissance de l'événement se manifeste également par ses effets de :

- révélation : fractures sociales surlignées, métiers invisibles rendus visibles, interdépendances multiples mises en lumière, etc. ;
- déstabilisation : des hiérarchies sociales — premier de cordée/premier de corvée —, des catégories mentales — l'événement paraît insaisissable —, des principes de légitimité — mises en question du « tout économique » au nom de la vie et de la suprématie de la logique des flux sur celle des stocks ;
- accélération de mutations en cours : numérique et prise de conscience écologique, mais aussi accentuation de la précarisation, les plus pauvres étant de surcroît plus exposés aux risques sanitaires ;
- déflagration : incidences sur les psychismes, les pratiques du quotidien, l'économique, le politique, le social et l'international, encore non estimables.

---

<sup>23</sup> Nous reprenons ici des hypothèses formulées lors d'une conférence Web organisée par le CNFPT.

## b. Une rupture sur fond de continuités

La focalisation sur l'opposition avant/après occulte la continuité historique dans laquelle s'inscrit l'événement. La crise de la Covid-19 fait suite à une **série récente de moments hautement critiques** : crise financière 2008, crise de la dette publique, terrorisme, vague de migrants, mouvement des gilets jaunes, grève-retraite à durée inédite. Cette série se manifeste elle-même sur fond d'un processus continu de **délitements** multidimensionnels (déficit de représentation démocratique, précarisation et sentiment de déclassement, désindustrialisation, institutions en perte de crédibilité, risques sanitaires et industriels, etc.). Processus qui lui-même trouve son point de départ dans le **tournant néo-libéral** conjuguant globalisation, financiarisation, mobilité, développement de la technoscience, etc.

La Covid-19 s'inscrit ainsi dans l'histoire de cette « crise sans fin »<sup>24</sup> qui depuis 40 ans a fait perdre à la notion de progrès sa force de projection et croître l'angoisse de l'avenir pour ses enfants. Sans en être nécessairement le point d'acmé salutaire, cette phase culminante d'une maladie, la Covid-19 en constitue, pour le moins, un nouveau seuil critique.

Par ailleurs, si le passé y est abondamment actif, l'avenir l'est tout autant. Il est déjà là quand s'esquisse sous nos yeux une nouvelle étape de la technologisation de nos vies sociales sur deux points clefs : le travail et la consommation. Mais il l'est surtout quand l'événement Covid-19 **préfigure les conséquences du dérèglement climatique en cours**, « répétition générale pour la crise suivante, celle où la réorientation des conditions de vie va se poser à tout le monde et pour tous les détails de l'existence quotidienne qu'il va falloir apprendre à trier avec soin »<sup>25</sup>. Annoncé depuis des dizaines d'années, objet d'expertises scientifiques multiples, il fait pour autant encore l'objet de déni, « il n'y a pas de problème », ou de dénégation, « Je sais bien, mais quand même ». Et ce, alors même que ses effets se font déjà ressentir : canicules répétitives, émergence de mégas feux, biodiversité dégradée, migrations climatiques déjà en cours. « Ce n'est pas le savoir [...] qui est l'obstacle, c'est l'impossibilité de **croire** que le pire va arriver. »<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> REVAULT D'ALLONNES Myriam, *La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps*, Paris, Seuil, (coll. « La Couleur des idées »), 2012.

<sup>25</sup> LATOUR Bruno, « La crise sanitaire incite à se préparer à la mutation climatique », *Le Monde*, 25 mars 2020.

<sup>26</sup> DUPUY Jean-Pierre, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Paris, Seuil, 2002.

### c. La certitude de l'incertitude radicale

La crise sanitaire a plongé la conduite de l'action des DGS, et celle de chacun d'entre nous, dans une « *incertitude extrême* ». Mais plus profondément, elle constitue à nos yeux la manifestation emblématique d'une transformation de la nature même du monde et donc de leur environnement stratégique : **l'incertitude radicale**. On assiste au **surissement d'événements** hautement critiques, évoqués précédemment et constituant, pour un temps, une **norme durable**.

Des évènements :

- **déroutants**. « Hors cadre », ils déjouent les catégories mentales avec lesquelles nous pensons, évaluons et agissons. Ils nous paraissent inouïs et inconcevables ;
- aux **effets puissants** dans des sociétés structurées par l'interdépendance impactant toutes les dimensions du système ;
- et résultant de **l'action de l'homme** qui rétroagit sur l'homme. La Covid-19 en tant qu'événement est tout autant une pandémie (virus exogène) qu'une **endémie** (endogène, propre à une population donnée et à sa société).

Nous sommes donc entrés dans une période où il est **quasi certain qu'à l'avenir** :

- des événements critiques majeurs, semblant « venir de nulle part » et considérés comme impossibles, vont continuer à surgir ;
- que des micros-événements, compte tenu de la complexité et de la sur-réactivité de nos systèmes, peuvent produire des catastrophes majeures non prévisibles ;
- et que le dérèglement climatique sera porteur de ruptures non encore envisagées sérieusement et constitue le véritable compte à rebours.

La séquence à venir, malgré les premières inflexions politiques engagées (dispositifs sociaux conséquents, dette européenne mutualisée, plan de relance...), s'annonce donc, à nos yeux, fondamentalement **chaotique**. « L'après » ne sera ni un retour à la normale, ni le changement de cap idéalisé. Nous doutons que le système mondial, « lancé à pleine vitesse et sans pilote »<sup>27</sup>, traversé de mutations fortes difficiles à domestiquer et sous influence d'acteurs financiers et technologiques puissants, puisse inverser sa trajectoire. Comme nous doutons que la question écologique puisse brutalement faire consensus et ouvrir un horizon commun. « *L'écologie ne nous rassemble pas, elle nous divise.* »<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> GIDDENS Anthony, *Les conséquences de la modernité*, (trad. Olivier MEYER), Paris, Éditions L'Harmattan, 1994.

<sup>28</sup> CHARBONNIER Pierre, « L'écologie ne nous rassemble pas, elle nous divise », *Le Monde*, 14 mai 2020.

Enfin, la concomitance, encore une fois surprenante, entre une période de confinement intense et le mouvement « Black lives matter », se propageant dans le monde, annonce de possibles fortes tensions politiques et sociales. Et cela pourrait augurer les effets souterrains potentiels et insoupçonnables de la secousse Covid-19.



## 4. Pistes de travail : se préparer à la transformation

### a. Assumer cet environnement chaotique

La proposition consiste à considérer la survenue de ces chocs multiples, **comme si** elle était certaine. Cette posture permet d'agir, c'est-à-dire, de s'y préparer, d'en amoindrir les effets, voire de poser les premiers pas d'une réorientation.

### b. La modalité d'action : impulser la transformation

Il est pertinent de viser la résilience en renforçant la capacité de l'organisation à résister aux chocs. Cependant, la résilience consistant à retrouver sa forme suite au choc ne peut être le principe stratégique central. L'enjeu est de modifier la forme, c'est à dire trans-former.

- **Transformer l'organisation** en renforçant son **adaptabilité**, comme nous l'avons développé dans le chapitre consacré au management. En prenant appui sur les événements qui surviennent, l'organisation s'adapte à l'événement et en tire tous les enseignements pour la suite. C'est ce que l'on voit se mettre en œuvre généralement à l'occasion de la Covid-19. Cette adaptabilité-réaction doit se doubler et s'articuler à une stratégie d'adaptabilité-transformation. Impulsée par la direction générale, celle-ci vise à transformer l'organisation en la dotant des propriétés de l'adaptabilité (solidité, connexion, confiance, réflexivité, coopération, mieux-être au travail).
- Mais aussi, **transformer le milieu**, en favorisant l'inscription des politiques publiques dans cette perspective. Une chose est de faire face aux chocs par l'adaptabilité de l'organisation, une autre est de transformer l'environnement pour qu'il s'engage sur une voie moins chaotique. C'est ainsi que l'humain s'adapte et sans se plier uniquement à son environnement.

Dans cette optique, nous proposons trois pistes de travail.

### **Piste 1. Inscrire résolument l'action publique locale dans la perspective des dérèglements du climat et de la biosphère**

La sensibilisation de l'opinion comme des acteurs politiques s'est fortement intensifiée. « *Jusqu'à maintenant, la notion de territoire habitable ne prenait ni chez les élus ni chez les habitants. Mais je sens naître une nouvelle sensibilité.* » Communauté d'agglomération.

L'après-Covid-19 constitue donc un **moment stratégique** conjuguant opportunité et nécessité. Des démarches émergentes sont en cours, portés par les élus ou par les DGS avec leur accord : responsabilité sociale des organisations, méthode et objectifs de développement durable, participation commune des élus et des DGS à des instances tierces de sensibilisation et de réflexion autour des transitions. Elles peuvent constituer de surcroît un horizon de sens **mobilisant l'interne**. « *On emmène les élus au collège des transitions pour engager une réflexion à long terme.* » Communauté de communes « *Au prochain mandat, je lance une démarche RSO<sup>29</sup>. Cela va nourrir mon projet managérial et dynamiser les collectifs de travail.* » Commune plus de 40 000 hab.

Portées fréquemment par la sensibilité et l'engagement du DGS, elles peuvent néanmoins créer des situations de conflit de valeurs. L'exigence éthique personnelle, « *C'est l'avenir de nos enfants qui est en jeu.* » Communauté d'agglomération, bute parfois sur la réticence des élus. Quelques rares DGS osent alors la transgression et prennent la main sur le sujet. « *On se rend compte qu'au final, les élus non seulement suivent, mais adhèrent progressivement. Il faut oser et prendre des risques. L'enjeu le mérite.* » Commune plus de 40 000 hab. L'éventuelle inscription dans la constitution<sup>30</sup> du principe selon lequel la République « *agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre les changements climatiques* », pourrait venir étayer la légitimité des DGS à promouvoir une action conséquente.

Dans cette optique, les associations professionnelles en collaboration avec le Centre national de de la fonction publique territoriale pourraient créer des **instances capitalisant et rendant partageables les connaissances, savoir-faire et retours d'expérience**. Sur ces sujets difficiles à maîtriser, les DGS vont avoir un besoin impérieux de soutien en expertise.

Par ailleurs, l'événement Covid-19 offre l'occasion de **revisiter le programme des exécutifs** récemment institués. Les politiques locales généralement guidées par une logique de développement entrent fréquemment en

---

<sup>29</sup> Responsabilité sociétale des organisations.

<sup>30</sup> Proposition de la conférence citoyenne sur le climat reprise par le Président de la République.

contradiction avec la finitude des ressources et la soutenabilité des territoires. « *Quand je vois les modalités de relance économique qui s'ébauchent, on n'est vraiment pas dans le monde d'après. On fait de la relance à l'ancienne, type travaux publics sans aucune orientation claire vers la transition énergétique.* » Commune moins de 20 000 hab. Il s'agit donc, d'une part, de travailler à réorienter l'économie dans des démarches plus vertueuses. Les politiques de relance gouvernementales et européennes peuvent produire un effet d'entraînement. D'autre part, il sera nécessaire rapidement d'interroger le caractère systématique des politiques locales de développement économique. Tous les territoires ne pourront être en croissance.

## **Piste 2. Élargir la question sociale et l'intégrer à la stratégie**

Les conséquences de la crise sanitaire comme celles à venir du dérèglement climatique vont très probablement mettre la question sociale au centre du jeu. Or, celle-ci nous semble doublement enclavée. Elle est d'une part l'objet de spécialistes : conseil départemental, centre communal d'action sociale, ou collectivités fortement exposées aux fragilités de leur population. D'autre part, l'objet social lui-même se trouve restreint à des publics dits « vulnérables » identifiés représentant une part minoritaire de la population. Et ce, alors même que l'expérience de la vulnérabilité, certes inégale, devient une expérience commune et que l'insécurité sociale grandissante génère sentiment de déclassement<sup>31</sup>, fragmentation<sup>32</sup>, et ressentiment<sup>33</sup>.

Dans cette optique nous proposons les pistes de travail suivantes :

- **anticiper les conséquences sociales** multiples d'une crise qui, au-delà des cibles classiques de l'action sociale, risque de fragiliser des publics jusqu'alors hors des radars. « *On a touché du doigt l'existence de familles qui avaient faim.* » Conseil départemental ;
- **franchir une nouvelle étape** : le centrage sur les usages a été un moteur du renouvellement de la conception de l'action publique locale. Aller plus loin consiste à donner une place centrale aux **conditions de vie**. Elles sous-tendent les usages, déterminent les besoins. Leur connaissance et leur analyse fines sont le préalable à la pertinence et à l'efficacité des politiques publiques ;
- **décloisonner l'action sociale**. Comme l'a révélé la crise sanitaire, l'action publique locale offre à tous des supports sociaux, non seulement utiles,

---

<sup>31</sup> LE BRAS Hervé, *Se sentir mal dans une France qui va bien. La société paradoxale*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2019.

<sup>32</sup> FOURQUET Jérôme, *L'archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris, Seuil, 2019.

<sup>33</sup> DUBET François, *Le temps des passions tristes. Inégalités et populisme*, Paris, Seuil, (coll. « La République des idées »), 2019.

mais nécessaires à la conduite de leur vie. Tous les acteurs territoriaux sont donc dans les faits des acteurs de l'action sociale. En prendre acte, c'est rendre possibles de nouvelles articulations des politiques publiques.

### **Piste 3. Le renforcement démocratique (cf 2<sup>e</sup> partie, B)**

Celui-ci est nécessairement intimement associé aux axes précédents. La transition écologique, la construction de nouvelles habitudes de vie compatibles avec les limites de la planète, l'identification des besoins sociaux essentiels ne peuvent se faire sans une contribution forte des habitants citoyens à l'analyse, à la décision et à l'action. *« Il s'agit de créer le service public de l'émancipation et ne plus être seulement dans la compensation. »* Commune 20 000-40 000 hab.



## CONCLUSION

### 1. Une reconfiguration du rôle du DGS

On aurait pu penser *a priori* que la raréfaction des ressources économiques et les réformes institutionnelles tiendraient une place centrale dans l'évolution de l'activité du DGS au cours de ce mandat. Non négligeables, elles ne constituent pas pour autant le facteur clef.

Trois transformations profondes de la nature même de l'environnement sont ici bien plus déterminantes :

- **l'accélération** des changements multiples et concomitants : modes de vie et attentes des habitants, développement du numérique, renouvellement politique, etc. ;
- **l'interdépendance généralisée** entre territoires, entre politiques publiques, entre acteurs, etc., manifestant toute la complexité du monde (du latin *complexus*, étymologiquement, imbriqués, tissés ensemble) ;
- **l'incertitude radicale** issue du surgissement d'événements hautement critiques, inédits et fortement déroutants. Le mouvement des gilets jaunes et la Covid-19 en sont des illustrations majeures.

L'environnement n'est donc plus ce qui se tient au-dehors, sagement ou en évolution maîtrisable. Bien au contraire, il secoue, prend de vitesse, et fait effraction au sein des organisations territoriales. Dans ce cadre, nulle surprise de faire le constat d'une triple évolution :

**Le DGS devient de plus en plus stratégique.** Seule la stratégie permet de domestiquer ces secousses et les mutations porteuses de ruptures. Le DGS s'affirme donc en **compositeur** de stratégies, contribuant fortement à leur élaboration avec les élus et tissant les politiques publiques.

**Le DGS devient de plus en plus manager.** L'adaptabilité de l'organisation à cet environnement chaotique est une nécessité. Et celle-ci réside moins dans la structure de l'organisation perpétuellement réagencée que dans les femmes et les hommes qui font vivre l'organisation au quotidien et leurs relations. En tant que manager stratégique, il doit créer des conditions favorables à un **renouvellement des postures et des pratiques** des acteurs comme **de leurs relations**.

**Le DGS devient de plus en plus ouvert et en relation avec l'extérieur.** Nous assistons à une forte dynamique d'**extraversion** du DGS. Sa place ne se réduit pas à celle, très interne, d'intermédiaire entre les élus et les équipes. Son champ d'intervention s'ouvre à l'extériorité. Il tend ainsi à devenir l'architecte de relations plus dynamiques aux usagers, à assumer un positionnement interterritorial et à construire des partenariats avec de multiples acteurs

externes. Le DGS devient un **acteur réseau**. C'est déjà particulièrement le cas en intercommunalités.

Ces évolutions, comme tout changement, confrontent chaque DGS aux limites des acteurs qui les entourent comme à leurs propres limites. Les situations sont donc éminemment variables. Mais la tendance en cours est nette. S'y dessine une reconfiguration identitaire du DGS, **en tant que dirigeant**. Un dirigeant certes subordonné à l'exécutif, mais contribuant pleinement à la fonction de direction et s'assurant comme tel :

- en adoptant une posture, résolument **proactive**, faite d'impulsions, de propositions, d'arbitrages. Celle-ci intègre une prise de risque significative et s'accompagne d'un engagement personnel dans la réussite du projet politique ;
- en développant une modalité d'action centrale : **la transformation**. Le DGS engage et accompagne un processus de transformation en agissant sur de multiples champs : la structure, le management, les politiques publiques, les relations, les manières d'agir et de penser, le mieux-être au travail, etc. Ils sont considérés comme les composantes d'un système global. C'est au travers de cette transformation que se manifeste la **valeur ajoutée du DGS** ;
- en incarnant enfin une fonction de **leadership**. En interne, par une prise de parole régulière et le portage d'une vision. En externe, en associant autour d'enjeux et de projets partagés de nouveaux acteurs (citoyens, autres territoires, acteurs privés).

Proactivité, transformation, leadership prennent sens au regard du rôle du DGS, c'est-à-dire de renforcer le pouvoir d'agir des élus, des équipes et *in fine* des citoyens<sup>34</sup> et ainsi donner toute sa puissance à l'action publique locale.

## 2. Le devenir relationnel du DGS

L'évolution ici est double. D'une part, les relations aux élus, aux équipes, aux partenaires, aux autres territoires, acquièrent une valeur stratégique. Le métier devient ainsi relationnel tout autant si ce n'est plus que technique. Cette nouvelle dimension participe pleinement du renouvellement de son identité.

D'autre part, le cœur de son activité est de travailler les relations, de les faire évoluer. Elles deviennent ainsi un objet stratégique en tant que tel : **favoriser l'émergence** d'une relation coopérative avec son élu, d'un véritable collectif DG à l'échelle de l'intercommunalité, de transversalité entre les services, de

---

<sup>34</sup> GROLLEAU Jérôme, *Réenchanger le quotidien : le sens de l'action publique locale*, Paris, Cahier N° 20 de l'Observatoire MNT, (coll. « Perspectives territoriales »), mai 2018.

co-construction entre administration et usagers, du pouvoir d'influence des encadrants de proximité, d'une relation managériale moins verticale, etc. Le DGS agit comme un tisserand, **producteur de collectifs plus coopératifs**. La notion de coopération est, dans ce cadre, un concept opératoire clef valant pour toutes les relations.

Cette dynamique nécessite d'approfondir les compétences relationnelles du DGS : construire un compromis, gérer une négociation, rendre possible le débat, assumer l'arbitrage suite à la délibération, bâtir une stratégie d'évolution des relations, analyser les rapports de pouvoir au sein de l'organisation, accompagner un processus d'évolution des places respectives, des postures, etc.

Mais aussi, aussi de développer et d'être porteur d'une éthique de la relation dont nous proposons quelques principes :

- si la relation a une haute valeur, il s'agit d'en prendre soin : l'entretenir, la faire évoluer, en faire l'objet d'un examen mutuel régulier ;
- il est parfois plus important de sauvegarder une relation en acceptant un compromis sur un principe que d'avoir raison tout seul ;
- ne pas systématiquement s'évertuer à se mettre à la place de l'autre, mais lui « laisser de la place »<sup>35</sup> pour exprimer lui-même son point de vue ;
- valoriser la confrontation de points de vue différents. Un point de vue différent est un point de vue de plus qui enrichit la vision du réel ;
- une relation se construit. De droit, elle n'est pas à jamais figée. Qu'est-ce que je fais pour cela ? Quelles pourraient être les conditions pour la faire avancer ?
- Toujours se poser la question : qui compose le collectif, qui est véritablement concerné ?

Cette éthique de la relation est aussi une éthique de soi :

- s'autoriser à exprimer son point de vue, ces éventuels désaccords, ses besoins ;
- développer l'humilité en acceptant sa propre vulnérabilité comme celle d'autrui. « Elle [la vulnérabilité] fait naître (...) une préoccupation, une attention, une qualité de présence au monde et aux autres. »<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> HACHE Émilie, *Ce à quoi nous tenons. Propositions pour une écologie pragmatique*, (coll. « Les Empêcheurs de penser en rond »), Paris, La Découverte, 2011.

<sup>36</sup> FLEURY Cynthia, *Le soin est un humanisme*, Paris, Gallimard, (coll. « Tracts » n° 6), 2019.

### 3. Covid-19, l'accélérateur

La crise sanitaire actuelle ne vient pas contrecarrer les éléments précédemment énoncés. Bien au contraire, elle agit comme un accélérateur. *Primo*, la déstabilisation généralisée qu'elle suscite favorise la réflexion sur l'action : pour quoi et comment ? *Secundo*, elle a souvent renforcé la crédibilité et la légitimité du DGS au sein de l'organisation. *Tercio*, elle a réactivé le sens de l'action publique territoriale. La continuité du service public local est apparue indissociable de la continuité des vies de chacun<sup>37</sup>. Notons que l'action publique locale s'inscrit ainsi dans l'activité de care, « activité caractéristique de l'espèce humaine qui inclut tout ce que nous faisons en vue de maintenir, de continuer ou de réparer notre "monde" de telle sorte que nous puissions y vivre aussi bien que possible. »

C'est donc une situation d'opportunité. S'y joint, avec la Covid-19, la nécessité d'accélérer les dynamiques précédemment identifiées, et notamment de renforcer :

- des liens de confiance, de coopération et de solidarité, que ce soit en interne, entre territoires, entre DGS et avec les usagers ;
- de la plus grande prise en compte des réalités du terrain, du travail réel et de l'expertise des agents leur permettant ainsi de peser sur ce qu'ils font ;
- de la réflexivité collective pour bâtir des stratégies ;
- de l'adaptabilité à un mode plus chaotique, potentiellement éruptif et radicalement incertain.

De surcroît, en donnant plus d'acuité aux enjeux écologiques, sociaux et démocratiques, cette situation rend plus légitime le portage par le DGS de propositions sur des problématiques acquérant désormais statut d'intérêt général. Et cela enrichit le sens de l'action publique locale et peut mobiliser les équipes.

Les enjeux sont massifs et les problématiques nouvelles. Cette extension des champs sur lesquels le DGS peut et doit être proactif nécessite l'acquisition de connaissances plus fermes et d'une expertise plus pointue, notamment en sciences sociales et en sciences de l'environnement.

**L'habitabilité** du monde est ici en jeu, *et c'est à nos yeux, la raison d'être profonde des collectivités locales*. Or, le monde est habitable si chacun dispose d'une *sécurité existentielle suffisamment solide* pour envisager un lendemain voire un *avenir*. Un monde en danger perpétuel n'est pas habitable. Et les dangers portés par la Covid-19 sont certes vifs, mais sans doute sans commune

---

<sup>37</sup> TRONTO Joan, *Un monde vulnérable. Pour une politique du Care*, Paris, La Découverte, 2009.

mesure avec ceux du dérèglement climatique et de la biosphère. Le monde est habitable si les individus et les collectifs disposent d'une capacité d'action et ne se sentent pas sclérosés dans l'impuissance. La Covid 19 l'a amoindrie, tout en réveillant des ressources insoupçonnées. Mais pour faire face à ses conséquences et aux ruptures à venir, il faudra non seulement que les plus vulnérables soient soutenus, que les plus invisibles qui ont tant contribué sentent qu'ils comptent durablement, et que les multiples ségrégations territoriales, sociales, générationnelles, ethniques ou de genre s'estompent. Enfin un monde est habitable si chacun se sent impliqué et associé à la conduite des affaires communes. « *Le vrai enjeu en démocratie est de donner aussi la parole aux principaux concernés, d'intégrer dans le processus de décision politique l'expertise et les intérêts de l'ensemble des citoyens ordinaires, ceux qu'on n'entend pas d'habitude.* »<sup>38</sup>. Les enjeux sociaux, écologiques et démocratiques sont donc liés et constituent un cadre de référence pour l'action autour desquels des DGS tentent désormais de construire des communautés d'action incluant citoyens et partenaires. La séquence historique qui s'ouvre s'annonce donc tout aussi exigeante que passionnante.

Suggérons pour conclure un dernier questionnement. Ne manque-t-il pas, au cœur de ces dynamiques collectives naissantes, des partenaires de taille ? Ceux dont nous dépendons, ceux qui en danger du fait de l'action de l'homme le mettent à leur tour en danger : les sols, les animaux, les rivières, les forêts, les plantes, la banquise, etc., n'ont-ils pas des besoins légitimes auxquels il s'agirait de répondre ?<sup>39</sup> Peut-on envisager qu'ils soient aussi des acteurs à prendre en compte et à associer et non seulement des ressources à exploiter ? L'enjeu de l'habitabilité ne réside-t-il pas à l'avenir dans la capacité des entités humaines et non humaines à faire monde ensemble<sup>40</sup> en œuvrant à leur coopération ? Voilà une rupture de frontière et un nouvel élargissement du collectif auquel il nous semble opportun de réfléchir.

---

<sup>38</sup> LAUGIER Sandra et OGIEN Albert, *Le principe démocratie. Enquête sur les nouvelles formes du politique*, Paris, La Découverte, 2014.

<sup>39</sup> LATOUR Bruno, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie ?*, Paris, La Découverte, (coll. « Armillaire »), 1999.

<sup>40</sup> AÏT-TOUATI Frédérique, ARÈNES Alexandra, GRÉGOIRE Axelle, *Terra forma. Manuel de cartographies potentielles*, Paris, Éditions B42, 2019 .





**SYNTHÈSE**

## Présentation

Durant le dernier mandat communal, l'univers territorial et son environnement ont fait l'objet de fortes transformations. Notre hypothèse est qu'elles ont nécessairement affecté le vécu du DGS, ses manières d'agir et de concevoir son rôle. Profitant de la fin du mandat, nous avons donc entrepris avec eux un retour d'expérience et une mise en perspective, afin de mieux appréhender le devenir en cours du DGS.

Objectifs :

- explorer et comprendre cette **nouvelle expérience des DGS** ;
- analyser les **dynamiques** à l'œuvre, soit identifier, formaliser les évolutions supposées ;
- proposer **orientations et pistes de travail** pour se projeter dans l'avenir.

Méthodologie :

- 36 entretiens non directifs de DGS (communes, EPCI, conseil départemental), complétés par des entretiens avec des représentants du syndicat et des associations professionnelles et un élu local.
- Deux vagues d'entretiens. L'une, d'octobre 2019 à janvier 2020, la seconde, en juin et juillet 2020 consacrée à l'expérience de la crise de la Covid-19.

## A. Les dynamiques d'évolution interne

### 1. Une vie professionnelle de plus en plus intense

Les DGS ont vécu, sur la période de l'étude, une grande accélération. Les changements incessants ont généré une suractivité saturant leur quotidien. La charge mentale liée aux sollicitations numériques multiples, aux enjeux, aux questionnements que suscite une société plus opaque est massive, leur exposition est donc grandissante. Les DGS puisent dans leurs ressources psychiques, physiques et relationnelles. La gestion de la crise de la Covid-19 fut sur ce point un summum.

Réceptacle des plaintes et des frustrations, les DGS ne peuvent s'autoriser aucun relâchement. Sans assise statutaire solide, alors même que leur renouvellement tend à se multiplier, ils doivent exercer une vigilance continue, l'épuisement comme la faute fatale les guettent. Le burn-out, la déstabilisation de la vie personnelle et la décharge de fonction constituent des risques majeurs.

Pour autant, ce corps professionnel n'est pas en souffrance. D'une part, les associations professionnelles et le syndicat offrent un espace salubre d'échange et de soutien entre pairs. D'autre part, les sources de motivation sont puissantes. Au plus près de la décision, ils tiennent un rôle clef à un

moment de transformation sociétale s'avérant stimulant, voire passionnant, et sont fortement attachés à la finalité collective : améliorer les conditions de vie des habitants de leur territoire.



#### Quatre pistes de travail :

- bénéficier d'un accompagnement professionnel de type coaching ;
- mettre en place des dispositifs d'évaluation ;
- consolider le collectif de la direction générale ;
- renforcer l'assise institutionnelle : traiter le risque pénal par une reconnaissance des actes engageant leur responsabilité.

## 2. Un DGS de plus en plus stratégique

Le renouvellement des élus a certes pu créer des situations régressives d'emprise du politique sur l'administration réduisant la place du DGS à l'exécution, mais la tendance générale semble être, à l'inverse, celle d'un accomplissement de son rôle stratégique. Se développent en effet des relations plus coopératives avec les élus dans l'élaboration des stratégies. Le pouvoir de l'élu sur le DGS s'articule à un pouvoir avec son DGS, afin d'augmenter le pouvoir de l'action publique locale.

Les points de vue nécessairement différents s'hybrident, leur écart est productif et l'activité stratégique du DGS se densifie. Cela se traduit dans les faits par une multitude d'actes : transformation des structures, évolutions du service rendu, réorientation des politiques publiques, mobilisation d'outils stratégiques, accentuation des relations externes, etc. Le DGS adopte alors une posture plus proactive et engagée, il contribue à l'écriture stratégique du projet. Plus qu'un chef d'orchestre, il devient également **compositeur**.

Ce renforcement est en phase avec les évolutions de l'environnement. Seule une stratégie, fruit de la réflexion d'un collectif s'ajustant en continu à l'action et articulant fins et moyens, permet de faire face à la complexité et à l'imprévisibilité de l'environnement.



#### Trois pistes de travail :

- instaurer des temps collectifs élus-administration dédiés à la réflexion et autorisant le débat ;
- équiper la relation en outils stratégiques : étude, projet stratégique, label, scénarii, etc. ;
- contribuer à la reconnaissance de la fonction et du potentiel qu'elle offre aux élus.

### 3. La montée en puissance de la question managériale

Dans un contexte de fusions des collectivités, de transferts de compétences et de baisses des dotations de l'État, réorganiser a été l'acte managérial majeur des DGS. Il a en effet été nécessaire de structurer les services et l'action publique en accompagnant les agents. Si tous reconnaissent la nécessité de donner de l'agilité à l'organisation et de faire face au mal-être au travail, l'engagement dans une action d'ampleur demeure fortement différencié.

Les uns restent concentrés sur la structure, quand d'autres mènent une démarche systématique visant tous les acteurs, leurs postures, leurs pratiques et leurs relations. À leurs yeux, l'adaptabilité réside moins dans la structure de l'organisation perpétuellement réagencée que dans les femmes et les hommes qui la font vivre. Ils impulsent et accompagnent alors un processus de transformation progressive du système managérial : engendrer des communautés de travail plus coopératives, rendre la relation managériale moins verticale, redonner du pouvoir au terrain et aux agents, etc. Portés par une vision stratégique, ils s'attachent à :

- inscrire dans le quotidien l'écoute active, la réflexion commune et la co-construction ;
- avoir le souci constant de la qualité de vie au travail ;
- discuter et formaliser les attendus.

Dans cette perspective, le DGS est bien plus qu'un animateur ou un facilitateur. Il agit sur les relations entre les acteurs comme sur les rapports que ceux-ci entretiennent à leur activité. C'est un **producteur de relations renouvelées**.



#### Trois pistes de travail :

- rompre avec le réflexe réorganisationnel, le questionner ;
- prendre la parole, communiquer en continu et en direct pour répondre au besoin d'incarnation ;
- considérer le terrain comme stratégique. Sans expertise de terrain, la stratégie prend le risque d'échouer sur le réel. Il est donc nécessaire de permettre aux agents de peser sur le contenu de leur activité comme aux encadrants de proximité d'acquiescer une voix qui porte.

## B. Les DGS et l'ouverture des organisations territoriales

Nous assistons à un mouvement vers l'extérieur, une véritable **extraversion** du DGS et de son champ d'intervention.

### 1. Le devenir interterritorial du DGS

Le développement de l'intercommunalité et les transferts de compétences associées ont déstabilisé les relations entre les acteurs. Comme dans toute période de forte mutation, les blocages ou les régressions sont tout aussi présents que les avancées significatives.

De nombreux DGS de petites communes le vivent comme une perte, d'autres s'ignorent réciproquement ou en sont encore aux premiers échanges et aux simples ajustements de leurs actions. Les raisons sont multiples : jeux de pouvoir, logique institutionnelle privilégiant la répartition des compétences et non leur mise en partage, tendance de tous les acteurs à se sentir souverain sur un territoire indépendant, etc.

Dès lors, les avancées significatives identifiées paraissent tout à fait remarquables. Des DGS assument l'interdépendance qui les lie, reconnaissent que leurs politiques publiques sont entremêlées, leurs territoires imbriqués et leurs usagers partagés. Dépassant la simple réunion d'information réciproque, ils s'engagent pas à pas dans un processus d'apprentissage de la coopération et tentent de se construire en moteur des relations interterritoriales. Ils débattent entre pairs en redonnant voix aux communes. Ils prennent l'initiative de s'auto-instituer en proposant aux élus une formalisation de leur mode de fonctionnement et en s'inscrivant dans le processus de décision. En transposant à l'échelle collective le binôme élu-DGS, technique et politique trouvent leur articulation. Cette clef de voûte posée, il devient alors possible de véritablement coopérer, c'est-à-dire de co-élaborer et de conduire ensemble une politique publique.



#### Trois pistes de travail :

- construire une vision stratégique partagée : **le projet de territoire du bloc local** ;
- construire un **portefeuille** de projets ;
- construire de la **méthodologie** : établir ensemble le diagnostic, identifier conjointement les enjeux, construire le référentiel de l'action.

## 2. L'entrée en scène des usagers

Ils ne sont plus les simples bénéficiaires du service rendu. Leur impact sur la conception du service comme sur la décision est désormais plus sensible. En réponse à leurs attentes croissantes et sur l'impulsion des élus, se développent ainsi de multiples dispositifs renforçant la relation (accueil, relation numérique, équipe de proximité). Les services s'adaptent aux évolutions des modes de vie et des usages. La co-construction avec les usagers devient une pratique plus régulière, et les dispositifs de participation à la décision se multiplient. Dans ce cadre, le DGS se construit peu à peu comme **l'architecte de la co-fabrication du service public local au service du politique**. L' élu en est le maître d'œuvre.

Cependant, d'une part cette « intrusion » déstabilise les acteurs, l' élu ne peut se considérer en unique représentant et porte-parole des attentes des habitants et l'administration ne peut plus se positionner en « sachant ». Cette intrusion suscite, d'autre part, de multiples questionnements. La participation, en vogue depuis le mouvement des gilets jaunes, ne favorise-t-elle pas quelques-uns au détriment d'autres, ne risque-t-elle pas de générer de la déception ? Et à l'inverse, ne contribue-t-elle pas à l'amélioration de la qualité de la décision et au renforcement de l'appartenance à une communauté politique ? Ces questionnements sont sains. Ils sont le signe d'une transformation en cours d'une démocratie en « crise de croissance ». Ils sont par ailleurs nécessaires à l'heure où surgissent, de par le monde, de nombreux régimes autoritaires.



### Trois pistes de travail :

- **professionnaliser** : maîtriser l'usage des techniques participatives et en déjouer les pièges ;
- **développer l'esprit d'enquête** : en aval, analyser les conditions de vie des habitants et ne pas rester centré sur la simple « expérience usagers », en amont, par de véritables dispositifs d'évaluation ;
- **faire éclore des collectifs agissants** : de la participation, à la décision, à la contribution, à l'action. La Covid 19 a suscité de multiples initiatives citoyennes, l'enjeu est désormais d'élargir la base des producteurs de l'action publique locale aux citoyens et aux partenaires.

## 3. Le DGS face aux ruptures : Covid-19, l'accélérateur

La Covid-19 a plongé de force tous les DGS dans l'expérience d'une crise majeure et d'un mode de fonctionnement atypique. Suractivité et charge mentale ont atteint des sommets. Il a fallu tout penser, tout réorganiser,

tout en maintenant le lien avec tous. Au centre du jeu, les DGS sont fiers de l'adaptation de l'organisation à cette situation critique. L'engagement des agents et l'intégration des outils technologiques ont permis de sauvegarder la continuité du service, indissociable de la continuité de la vie des habitants. Elle a ainsi mis en lumière plus que l'utilité, la nécessité de l'action publique locale au quotidien.

À leurs yeux, cette séquence ouvre un possible renouvellement managérial tant les aspirations à un management offrant **liberté et accompagnement** sont fortes. La mise en place raisonnée du télétravail peut y contribuer. Il est en mesure d'articuler l'amélioration de la qualité de vie à l'évolution de la relation managériale, tout en donnant à la présence toute sa valeur : celle de l'échange incarné. Il ne faudrait pas pour autant que les plus exposés soient les moins reconnus. Inéligibles au télétravail, ils doivent bénéficier d'action sur la santé et le mieux-être au travail.

Enfin, la Covid-19 appelle à la consolidation des dynamiques précédemment évoquées et rend plus nécessaire encore le renforcement :

- des liens de confiance, de coopération et de solidarité entre tous les acteurs ;
- d'une plus grande prise en compte du travail réel et de l'expertise des agents ;
- de la réflexion collective pour bâtir des stratégies ;
- de l'adaptabilité à un mode plus chaotique, potentiellement éruptif et radicalement incertain.

Autant de chantiers rendent tout aussi nécessaire la figure d'un DGS,

- adoptant une posture proactive et engagée personnellement ;
- développant une modalité d'action centrale, la transformation ;
- incarnant une fonction de leadership, favorisant l'émergence de collectifs coopératifs.

## Conclusion et perspectives

Les enjeux à venir sont majeurs. L'habitabilité du monde est en question. Les questions écologiques, sociales et démocratiques, intimement liées, devront être abordées de front. Certains s'y engagent déjà. Les démarches de responsabilité sociétale des organisations ou les objectifs de développement durable constituent un cadre de référence pour l'action autour duquel ces DGS tentent de construire des communautés d'action incluant citoyens et partenaires. La séquence historique qui s'ouvre s'annonce donc tout aussi exigeante que passionnante.



# ANALYSE DE L'ABSENTÉISME DES AGENTS DE CATÉGORIE A ET DES ENQUÊTES QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL DES ENCADRANTS

05/06/2020

## A. Analyse de l'absentéisme des agents de catégorie A

### 1. Méthodologie

Chaque année, Sofaxis publie un panorama retraçant notamment un état des lieux des absences dans les collectivités. Dans les données que nous vous présentons ci-dessous, nous étudions plus spécifiquement les absences pour raison de santé chez les agents de catégorie A de la fonction publique territoriale que nous comparons à celles de l'ensemble des agents de la FPT.

Pour ce faire, nous nous appuyons sur notre dernier Panorama, édité en novembre 2019, dans lequel la population concernée regroupe un échantillon de 427 779 agents CNRACL répartis dans 16 368 collectivités territoriales, pour toutes les natures d'absences au travail pour raison de santé (maladie ordinaire, maternité, longue maladie/ longue durée et accident du travail).

### 2. Absentéisme par typologie d'absence des agents de catégorie A

Le taux d'absentéisme des agents de catégorie A s'établit à 6,6 %.

Il est plus faible de près de 3 points comparé à celui de l'ensemble des territoriaux (9,2 %). La part du taux en maladie est moins importante au même titre que la longue/maladie/longue durée. En revanche l'accident du travail est surreprésenté pour cette catégorie d'agents. **La maladie et l'accident** représentent à eux deux **les 3/4 du taux d'absentéisme**.

Les durées moyennes d'arrêts sont proches de celles relevées dans l'ensemble des agents territoriaux absents.

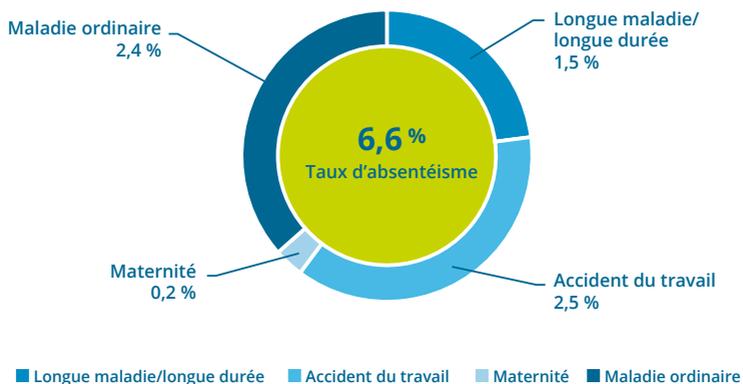
En **fréquence**, les agents A sont **moins souvent absents** que dans l'ensemble de la FPT. La **maladie ordinaire représente la majorité des absences** au travail suivie de l'accident du travail.

L'exposition des agents au risque d'absence suit une tendance identique avec une prépondérance de la maladie ordinaire.

Au global les agents de **catégorie A** sont **moins nombreux à s'absenter, moins souvent** et pour des **durées d'absences proches de l'ensemble des agents de la FPT.**

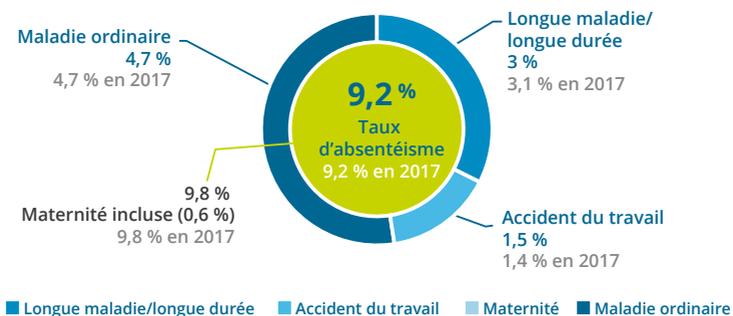
### a. Taux d'absentéisme par nature d'arrêt en 2018 des agents de catégorie A

#### TAUX D'ABSENTÉISME DES AGENTS DE CATÉGORIE A



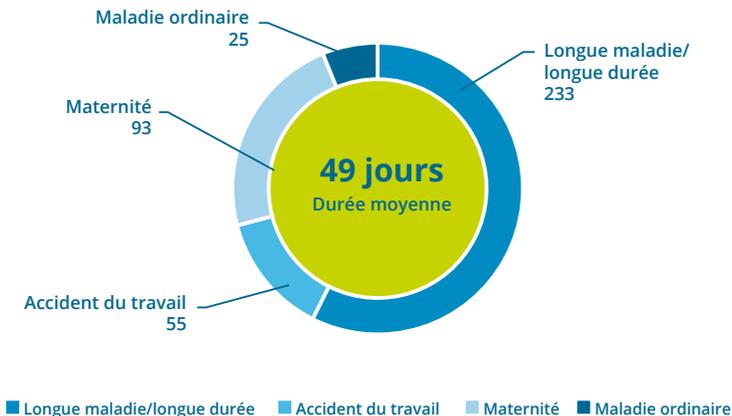
Tous agents FPT :

#### TAUX D'ABSENTÉISME PAR NATURE D'ABSENCE - 2018



## b. Durée moyenne d'absence des agents de catégorie A

### DURÉE MOYENNE D'ABSENCE DES AGENTS DE CATÉGORIE A



Tous agents FPT :

### DURÉE MOYENNE PAR NATURE D'ABSENCE - 2018



### c. Nombre d'arrêts pour 100 agents de catégorie A

#### NOMBRE D'ARRÊTS POUR 100 AGENTS DE CATÉGORIE A



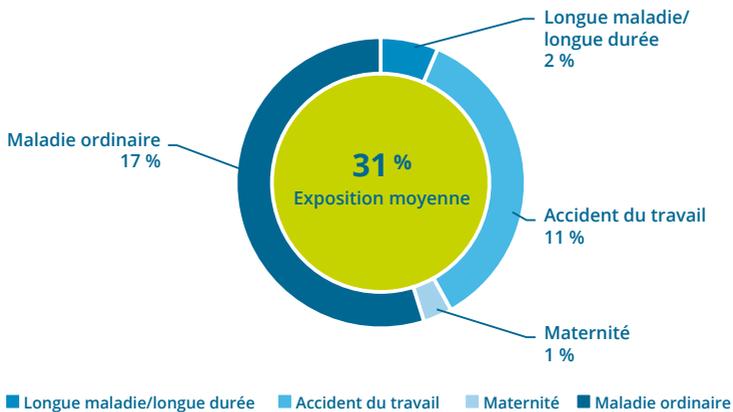
Tous agents FPT :

#### NOMBRE D'ARRÊTS POUR 100 AGENTS PAR NATURE D'ABSENCE - 2018



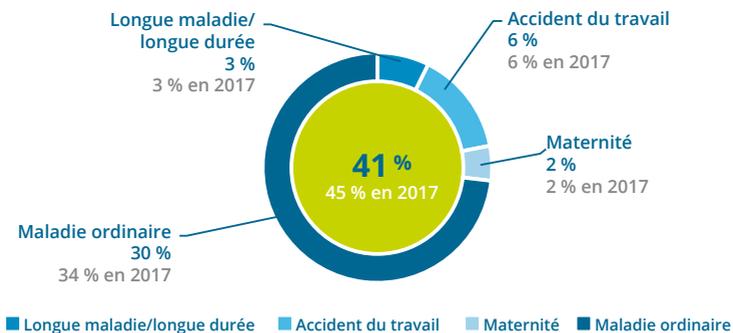
## d. Exposition

### EXPOSITION MOYENNE DES AGENTS DE CATÉGORIE A



Tous agents FPT :

### PROPORTION D'AGENTS ABSENTS PAR NATURE D'ABSENCE - 2018



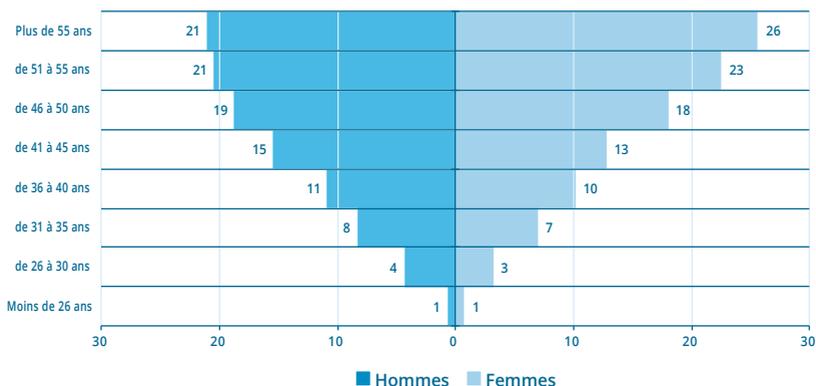
### 3. Pyramide des âges des agents de catégorie A absents

L'âge moyen des agents de catégorie A est de **48 ans**, ils sont légèrement plus âgés en moyenne que l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale (47 ans). Ils sont **plus nombreux dans les classes d'âges supérieures** (45 ans et plus).

La pyramide des âges **des absents** est en rapport avec celle des employés, ce sont **les plus de 40 ans** qui **sont majoritaires** et représentent **près de 2 agents sur 3**, à l'image de l'ensemble de la population territoriale absente.

La **durée moyenne des absences augmente avec l'âge**, les **plus âgés présentent des durées d'absences près de deux fois plus longues** que leurs collègues les plus jeunes, notamment en **maladie ordinaire**.

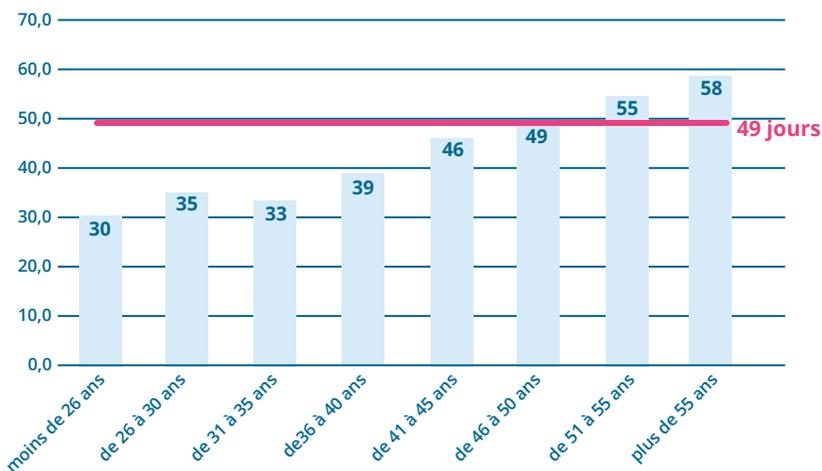
#### a. Pyramide des âges des agents de catégorie A absents (en %)



## b. Âge moyen des agents de catégorie A



## c. Durée moyenne des arrêts selon l'âge des agents de catégorie A



## B. Analyse de l'enquête « Qualité de vie au travail des encadrants »

### 1. Méthodo et note globale de satisfaction

Résultats enquête QVT sur 3 ans : 2017-2018-2019

	Encadrants toutes collectivités	Non encadrants toutes collectivités
Echantillon global	5 949 agents	13 998 agents
Note de satisfaction globale	6,3/10	5,9/10
Dont moins de 5 ans d'ancienneté	6,6	6,5/10
Dont entre 5 et 10 ans d'ancienneté	6,2	5,9/10
Dont plus de 10 ans d'ancienneté	6,3/10	5,7/10

Au cours des 6 derniers mois, un **ressenti négatif pour la moitié des encadrants : stress, épuisement, découragement** (cf schéma ci-dessus), et pour 47 % des encadrants d'interco.

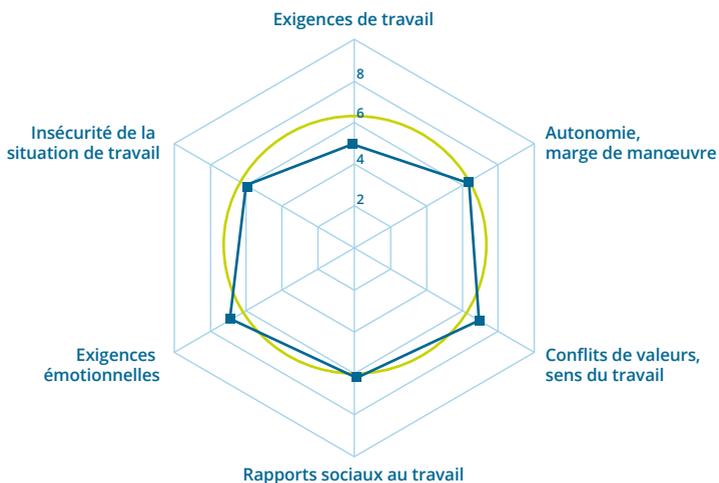
Les non encadrants sont davantage concernés pour 53 %.

## 2. Facteurs liés à la QVT

**Encadrants toutes collectivités** : une note de satisfaction de leur QVT à 6,3/10 (représentée par le cercle vert)

Les points bleus représentent les moyennes calculées de satisfaction par thème.

	moyenne
Exigences de travail	5
Autonomie, marge de manœuvre	6,3
Conflits de valeurs, sens du travail	7
Rapports sociaux au travail	6,4
Exigences émotionnelles	6,9
Insécurité de la situation de travail	6
<b>NOTE DE SATISFACTION GLOBALE DONNÉE</b>	<b>6,3</b>



Nous constatons des écarts entre la note globale de satisfaction et la note calculée relative aux exigences de travail, aux conflits de valeurs/sens au travail et aux exigences émotionnelles. Nous allons détailler ces trois thèmes.

### 3. Exigences de travail

L'apprentissage de choses nouvelles, la diversité des activités et des tâches sont fortement pratiquées et reconnues par les encadrants (à plus de 90 %).

*A contrario*, les encadrants doivent, au quotidien, **travailler très vite, de manière intense, en interrompant régulièrement leurs tâches pour les reprendre ultérieurement.**

Ils doivent **également pouvoir se concentrer intensément sur une période longue** (ce qui va à l'encontre des tâches interrompues régulièrement).

### 4. Conflits de valeurs et sens du travail

Le **sentiment de faire quelque chose d'utile et l'importance liée à la mission de service public** sont les deux critères les plus largement plébiscités par les encadrants.

À noter qu'ils sont également très nombreux à dire **réussir à concilier travail et vie perso** (80 %), à **éprouver de la fierté dans ce qu'ils font** (80 %) et à trouver les **tâches intéressantes** (90 %).

À l'inverse, **ils sont moins nombreux à exercer le métier tel qu'ils le conçoivent** (63 %) et à **estimer que les règles qui régissent leur activité sont justes** (67 %).

### 5. Exigences émotionnelles

Près de 45 % des encadrants ont été **confrontés à des pressions psychologiques et à des tensions avec leurs collègues.**

**26 % des encadrants ont déjà eu peur dans leur travail.**

**Près de la moitié des encadrants ont subi au moins une agression verbale au cours des 6 derniers mois.**

### 6. Impact du travail sur la santé

**Plus d'1/3 des encadrants estiment que leur travail a eu un impact négatif sur leur état de santé physique et psychique.**

**70 % des encadrants ont connu une qualité de sommeil dégradée du fait de leur travail.**

Pourtant, **82 % des encadrants n'ont pas été arrêtés pour un motif lié au travail.**

*Pour toute donnée complémentaire liée à l'absentéisme des agents de catégorie A ou à la qualité de vie au travail des encadrants, vous pouvez prendre contact auprès de Philippe CHARTON, à l'adresse suivante : [philippe.charton@relyens.eu](mailto:philippe.charton@relyens.eu)*

*[www.SOFAXIS.com](http://www.SOFAXIS.com)*



## BIBLIOGRAPHIE

**AÏT-TOUATI Frédérique, ARÈNES Alexandra, GRÉGOIRE Axelle**, *Terra forma. Manuel de cartographies potentielles*, Paris, Éditions B42, 2019

**BLONDIAUX Loïc**, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, (coll. « La République des idées »), 2008

**BOUTHORS Jean-François et NANCY Jean-Luc**, *Démocratie ! Hic et nunc*, Paris, Éditions François Bourin, 2019

**CHARBONNIER Pierre**, « L'écologie ne nous rassemble pas, elle nous divise », *Le Monde*, 14 mai 2020

**CLOT Yves**, « Voir venir le réel », dans PERINEL Hugues (dir.), *Ensemble et autrement. Crise sanitaire, que ferons-nous de cette épreuve ?*, Le Cercle des acteurs territoriaux, 2020, p. 6

**DARMIAN Jean-Marie**, *Le partage du pouvoir local*, Lormont, Éditions Le Bord de l'eau, 2019

**DUBET François**, *Le temps des passions tristes. Inégalités et populisme*, Paris, Seuil, (coll. « La République des idées »), 2019

**DUPUY François**, *La faillite de la pensée managériale. Lost in management*, vol. 2, Paris, Seuil, 2016

**DUPUY Jean-Pierre**, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Paris, Seuil, 2002

**DURAT Laurence et BOLLECKER Marc**, « La légitimité managériale : le cas des directeurs généraux des services », *Politiques et management public*, Vol. 29/2, avril-juin 2012, p. 145-165

**FLEURY Cynthia**, *Le soin est un humanisme*, Paris, Gallimard, (coll. « Tracts » n° 6), 2019

**FOURQUET Jérôme**, *L'archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris, Seuil, 2019

**GIDDENS Anthony**, *Les conséquences de la modernité*, (trad. Olivier MEYER), Paris, Éditions L'Harmattan, 1994

**GINSBOURGER Francis**, « Réinventer la relation de service public », *Revue Esprit*, n° 392, février 2013

**GROLLEAU Jérôme**, *Nouvelle donne territoriale : de l'opportunité à la nécessité de changer*, Paris, Cahier N° 16 de l'Observatoire MNT, (coll. « Perspectives territoriales »), avril 2016

**GROLLEAU Jérôme**, *Réenchanter le quotidien : le sens de l'action publique locale*, Paris, Cahier N° 20 de l'Observatoire MNT, (coll. « Perspectives territoriales »), mai 2018

**GROLLEAU Jérôme**, « Le vademecum de la journée du 9 novembre 2018, Angers », *Séminaire des directions du bloc local*, INSET d'Angers, 2018

**GROLLEAU Jérôme et LOCATELLI Didier**, *Construire ensemble un processus coopératif pour son territoire*. *Séminaire des directions du bloc local*, INSET d'Angers, 2019

**HACHE Émilie**, *Ce à quoi nous tenons. Propositions pour une écologie pragmatique*, (coll. « Les Empêcheurs de penser en rond »), Paris, La Découverte, 2011

**JOAS Hans**, *La créativité de l'agir*, (trad. Pierre RUSCH), Paris, Les éditions du Cerf, 1999

**LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick**, *Sociologie de l'action publique*, 2<sup>e</sup> édition, Malakoff, Armand Colin, 2018

**LATOUR Bruno**, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie ?*, Paris, La Découverte, (coll. « Armillaire »), 1999

**LATOUR Bruno**, « La crise sanitaire incite à se préparer à la mutation climatique », *Le Monde*, 25 mars 2020

**LAUGIER Sandra et OGIEN Albert**, *Le principe démocratie. Enquête sur les nouvelles formes du politique*, Paris, La Découverte, 2014

**LE BRAS Hervé**, *Se sentir mal dans une France qui va bien. La société paradoxale*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2019

**LOISEL Manon, RIO Nicolas**, « À quoi servent encore les élus locaux après les «Gilets jaunes ?» », *Fondation Jean Jaurès*, 20 janvier 2020, en ligne : <https://jean-jaures.org/nos-productions/a-quoi-servent-encore-les-elus-locaux-apres-les-gilets-jaunes>

**MORIN Edgar**, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, 2005

**REVAULT D'ALLONNES Myriam**, *La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps*, Paris, Seuil, (coll. « La Couleur des idées »), 2012

**ROSA Hartmut**, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, (coll. « Théorie critique »), 2013

**DE TERRSAC Gilbert**, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La Découverte, (coll. « Recherches »), 2003

**TRONTO Joan**, *Un monde vulnérable. Pour une politique du Care*, Paris, La Découverte, 2009

**UGHETTO Pascal**, *Les nouvelles sociologies du travail. Introduction à la sociologie de l'activité*, 1<sup>re</sup> édition, Paris, De Boeck Supérieur, (coll. « Ouvertures sociologiques »), 2018



## Membres du conseil scientifique

**Rémy BERTHIER**, membre du bureau de l'Association des administrateurs de France (AATF), DGA Appui et optimisation des moyens du Département du Territoire de Belfort

**Laurent BESOZZI**, administrateur de la MNT, directeur de la commande publique au conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Pierre COILBAULT**, administrateur de SMACL Assurances, ancien directeur général du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ancien maire de L'Haiÿ-les-Roses et ancien vice-président du conseil général du Val-de-Marne

**Jean DUMONTEIL**, directeur de la Lettre du secteur public, ancien rédacteur en chef de La Gazette des communes, journaliste spécialisé des collectivités locales et animateur pour le Congrès des maires

**Claire EDEY GAMASSOU**, maîtresse de conférences à l'université Paris-Est Créteil (UPEC) en sciences de gestion

**Michel GOMEZ**, représentant de l'association ResPECT, réseau des préventeurs et ergonomes, responsable de service ergonomie et prévention des risques professionnels à Paris Habitat

**David LE BRAS**, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)

**Georges LE CORRE**, représentant de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) et co-animateur du groupe de travail gestion des risques de l'AITF

**Jean-René MOREAU**, vice-président de la MNT, président de l'Observatoire MNT, ancien directeur général des services du Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, ancien directeur du master 2 Administration publique-gestion des collectivités locales à l'UPEC, intervenant pour la Commission européenne

**Claude SORET VIROLLE**, administratrice de la MNT, directrice générale adjointe du Centre interdépartemental de gestion de la Grande couronne de la région Ile-de-France, ancienne présidente de l'ADT-Inet

**Magalie WEISTROFFER**, directrice des formations à l'Institut national des études territoriales (CNFPT-INET)

## Avec l'appui de

**Jeanne BALLOT**, responsable de l'Observatoire MNT, remplacée pendant son congé maternité par **Léa DELORD**

**Jean-Marc JOUSSEN**, directeur chargé des affaires institutionnelles et de l'expertise territoriale de la MNT

**Émilie DONADILLE, José GUERRA et Laure MOUDIO PRISO**, assistants d'édition de l'Observatoire MNT

## Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que personnalités qualifiées

**Didier JEAN-PIERRE**, Professeur agrégé de droit public à l'université d'Aix-en-Provence, directeur scientifique de la Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales

**Nathalie MARTIN-PAPINEAU**, Maîtresse de conférences en sciences politiques à la Faculté de droit, vice-présidente de l'université de Poitiers

## Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que partenaires institutionnels de la MNT

**Vanik BERBERIAN**, Président de l'Association des maires ruraux de France

**Christophe BOUILLON**, Président de l'Association des petites villes de France

**Dominique BUSSEREAU**, Président de l'Assemblée des départements de France

**Caroline CAYEUX**, Présidente de Villes de France

**Pascal FORTOUL**, Président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

**Emmanuelle LOINTIER**, Présidente de l'Association des ingénieurs territoriaux de France

**Élie MAROGLOU**, Président de l'Association ResPECT (Réseau des préventeurs et ergonomes territoriaux)

**Joëlle MARTINAUX**, Présidente de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale

**Nans MOLLARET**, Président de l'Association nationale des cadres communaux d'action sociale

**Jean-Luc MOUDENC**, Président de l'Association France Urbaine

**Renaud MUSELIER**, Président de Régions de France

**Dr Faouzia PERRIN**, Présidente de Méditoriales, l'association nationale des médecins territoriaux

**Stéphane PINTRE**, Président du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales

**Jean-Luc RIGAUT**, Président de l'Association des communautés de France

**Estelle WALTER-SERRE**, Présidente de l'Association des techniciens territoriaux de France



## CAHIERS DÉJÀ PARUS

### **L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent**

Cahier n° 1. Territorial Sondages pour la MNT en partenariat avec l'ADGCF, l'ADCF et l'AATF – décembre 2010

### **Les précarités dans la fonction publique territoriale : quelles réponses managériales ?**

Cahier n° 2. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Robert SCHUMAN, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2011

### **Les risques sanitaires des métiers de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous tension**

Cahier n° 3. Jean DUMONTEIL – novembre 2011

### **Dans la peau des agents territoriaux**

Cahier n° 4. Philippe GUIBERT, Jérôme GROLLEAU et Alain MERGIER – janvier 2012

### **Gérer et anticiper les fins de carrière. Les seniors dans la fonction publique territoriale**

Cahier n° 5. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Salvador ALLENDE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2012

### **Jardinier : un métier en mutation. Mieux vivre au travail, mieux vivre la ville**

Cahier n° 6. Jean DUMONTEIL – novembre 2012

### **L'impact des technologies numériques de l'information et de la communication sur le travail des agents territoriaux**

Cahier n° 7. Claire EDEY GAMASSOU – août 2013

### **Le directeur des ressources humaines dans la fonction publique territoriale**

Cahier n° 8. Anne GRILLON – juillet 2013

### **Connaître et reconnaître l'encadrement intermédiaire dans la fonction publique territoriale**

Cahier n° 9. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Paul ÉLUARD, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2013

### **La restauration collective, des contraintes sanitaires au plaisir de la table**

Cahier n° 10. Jean DUMONTEIL – décembre 2013

### **La reconnaissance non-monnaire au travail, un nouveau territoire managérial**

Cahier n° 11. Jérôme GROLLEAU – mars 2014

### **Les mobilités : un levier de management ?**

Cahier n° 12. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Simone de BEAUVOIR, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2014

### **Les départements, dix ans de transferts des agents de l'État et d'évolution des ressources humaines, et demain ?**

Cahier n° 13. Jean DUMONTEIL, en partenariat avec l'ADF et Complémenter – juin 2014

### **La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux de management territorial**

Cahier n° 14. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Václav HAVEL, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2015

### **Les jeunes agents territoriaux, relations et motivations au travail**

Cahier n° 15. Anne GRILLON – septembre 2015

### **Nouvelle donne territoriale : de l'opportunité à la nécessité de changer ?**

Cahier n° 16. Jérôme GROLLEAU – avril 2016

### **Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ?**

Cahier n° 17. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Hannah ARENDT, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – mai 2016

### **Le statut de la fonction publique territoriale : pour qui ? Pour quoi ? Et après ?**

Cahier n° 18. Avec les contributions de Vincent DE BRIANT et de Clarisse JAY – mars 2017

### **Les nouvelles temporalités territoriales, conséquences pour les managers et les agents**

Cahier n° 19. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Léo LAGRANGE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – septembre 2017

### **Réenchanter le quotidien : le sens de l'action publique locale**

Cahier n° 20. Jérôme GROLLEAU – mai 2018

### **La santé au travail comme levier d'innovation managériale**

Cahier n°21. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Nina SIMONE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juillet 2018

### **Élaborer les politiques publiques avec les usagers et les agents : vers une dynamique de co-construction ?**

Cahier n°22. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Gaston MONNERVILLE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juillet 2019

### **Réintégrer le collectif et réussir à reprendre le travail après un arrêt long**

Cahier n°23. Élèves administrateurs de l'INET, promotion George SAND, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – octobre 2020

## Mentions légales

Mutuelle Nationale Territoriale  
4 rue d'Athènes - 75009 Paris

Mutuelle soumise aux dispositions du livre II du Code de la mutualité,  
immatriculée au répertoire SIREN 775 678 584.

Impression :  
Imprimerie Desbouis Grésil - ZI du Bac d'Ablon - 10-12 rue Mercure -  
91230 MONTGERON

Directeur de la publication :  
Alain GIANAZZA (Président de la MNT)

Responsables de la rédaction :  
Jean-Marc JOUSSEN, Jeanne BALLOT, Léa DELORD

Mise en page et illustrations intérieures :  
The Links  
Lorraine Blondeau

Illustration de couverture : The Links

Date de parution : novembre 2020

L'Observatoire MNT remercie Anna MÉLIN – Ma Rédactrice,  
Émilie DONADILLE, José GUERRA et Laure MOUDIO PRISO pour leur suivi  
éditorial.

Les Cahiers de l'Observatoire MNT



**L'Observatoire  
MNT** Éclairer les réflexions  
des acteurs territoriaux

**De fortes transformations** se sont produites dans l'univers territorial durant le dernier mandat communal. Quelles conséquences sur le vécu du DGS, ses manières d'agir et de concevoir son rôle ? Décrivant la nouvelle expérience du DGS, les nouvelles dynamiques sont ici décryptées, étayées de pistes de travail pour se projeter dans l'avenir.

### **L'auteur**

**Jérôme GROLLEAU** est l'auteur de plusieurs études publiées par l'Observatoire MNT sur les thèmes du management, de la reconnaissance au travail, du sens de l'action publique locale et des transformations de l'univers territorial.

*"Avec son Observatoire, la Mutuelle Nationale Territoriale entend contribuer à une meilleure connaissance de l'environnement social des agents,*

*En complément des actions de Santé au travail menée par notre mutuelle, ces études proposent des pistes d'amélioration aux décideurs, que ce soit dans la gestion des ressources humaines ou dans le management, pour favoriser la santé et le mieux-être au travail des agents."*

**Alain GIANAZZA, Président de la MNT**

**Retrouvez toutes les études sur [mnt.fr](http://mnt.fr)**



Être utile est un beau métier