

Comment organiser son administration pour être plus efficace ?

EN RÉSUMÉ :

Pour que l'administration soit efficace en matière de transition écologique (TE), faut-il une organisation sans service spécifiquement dédié à la TE (1) ? Ou bien une organisation avec un service dédié à la vision stratégique (2) ? Ou encore une organisation avec le regroupement des principaux services opérationnels portant les enjeux de TE dans une même DGA (3) . Ou enfin une organisation où la TE est pensée comme un service support qui accompagne les directions opérationnelles (4) ? La fiche présente quelques avantages et inconvénients de chaque système pour aider chacun à se faire une opinion en fonction des paramètres de sa situation.

Pourquoi est-ce important : quels sont les enjeux territoriaux de sujet ?

Pour appliquer le projet politique des élus, la mobilisation de l'administration est indispensable. Organiser cette mobilisation devient une question essentielle pour permettre aux élus d'atteindre leurs objectifs et pour intégrer efficacement les enjeux de transition écologique dans les missions des agents au quotidien.

A noter :

- *Chaque mode d'organisation, présenté ici sous forme de modèle pur, présente des avantages et des inconvénients. Il est aussi possible de construire des organisations hybrides qui empruntent à plusieurs modèles.*
- *Il n'existe jamais d'organisation parfaite : une organisation est adaptée à un moment, à des femmes et des hommes et à un contexte. L'organisation est au service des finalités de l'action et ne doit jamais être une fin en soi. Elle doit être pensée comme fondamentalement évolutive !*

Une organisation sans service spécifiquement dédié à la transition écologique

Philosophie : la transition écologique est l'affaire de tous et doit être portée par tous les services et agents. C'est à chaque DGA et direction de se mobiliser. Il n'y a donc pas de DGA, direction, service ou chargé de mission « transition écologique ».

Avantages :

- Responsabilisation des équipes.
- Permet une mobilisation potentiellement forte des personnes sensibilisées à ces enjeux.

Risques :

- Tout repose sur l'animation et le portage de ces sujets au quotidien. Certains sujets peuvent manquer de portage, car considérés comme complémentaires voire secondaires par certains services opérationnels.
- L'absence de service portant ces sujets devient problématique pour les sujets ou projets qui nécessitent une coordination renforcée de type « *mode projet* » ou « *coopération de service* ».

Conditions de réussite de cette organisation :

- Importance du rôle du DGS et de son codir pour s'appropriier le sujet et travailler les sujets sous son prisme.
- Nécessité d'une forte animation managériale avec les encadrants pour porter cette transition dans les équipes (par des objectifs annuels par exemple, par des projets de services, par des feuilles de route...).

Avis subjectif : organisation plutôt destinée aux collectivités matures sur le sujet, avec des agents bien formés et alignés avec le projet politique, autonomes, sachant se saisir des sujets et pouvant le faire avec un management qui les y encourage.

Exemples de collectivités :

- **La métropole de Lyon** : toutes les directions intègrent les enjeux de la transition écologique et solidaire dans leur feuille de route, même si une DGA Transition Energétique et Environnementale a été constituée pour regrouper 4 directions clés de la transition (cycle de l'eau, environnement, énergie, déchets, construction).
- **La ville et de l'Eurométropole de Strasbourg** comprend 4 DGA dont 3 intitulés comprennent le mot transformation
- **La commune de Mouans-Sartoux** a la particularité d'avoir un *service projet alimentaire durable et nutrition* (d'ingénierie) et un *service restauration* (opérationnel) mais n'a pas de service transition, la thématique étant disséminée dans les différents services.

Une organisation avec un service dédié à la vision stratégique

Philosophie : faire porter la vision stratégique par un service dédié. Cela peut être un chargé de mission, un service, une direction, une DGA. Parfois ce service peut être uniquement transition écologique, mais il peut aussi porter d'autres grandes problématiques transverses en cohérence (ou pas) avec cet enjeu. La différence entre ce modèle et le modèle présenté en 4 est que cette organisation est conceptuellement un service stratégique alors que celle décrite dans la fiche 4 est conceptuellement un service support.

Avantages :

- Disposer d'une vision stratégique globale portée par le service : planification, documents clés comme le PCAET ou le rapport développement durable, grandes contractualisation et labellisation, gestion de l'ingénierie et de la recherche de financements, pilotage d'une démarche carbone...
- Cette vision stratégique, en étant débarrassée des enjeux opérationnels quotidiens, peut être un atout pour guider les directions opérationnelles dans les grands chantiers à mener, les transformations à réaliser, les priorités à fixer, les sujets de demain. Elle décharge également les services opérationnels d'un travail de synthèse et peut porter la transversalité.

Risques :

- Risque de déconnexion entre un portage formel de la transition écologique et la réalité de la mise en œuvre opérationnelle. De belles synthèses mais loin du réel !
- Risque de déresponsabilisation des directions opérationnelles qui estiment que c'est à cette entité de porter le sujet.

Conditions de réussite :

- Veiller à bien positionner ce service dans l'organigramme (auprès du DGS par exemple) afin de lui donner une légitimité suffisante.
- Organiser les aller-retour entre vision stratégique et opérationnelle : par exemple avec un dialogue de gestion entre ce service et les directions opérationnelles, via une feuille de route partagée par exemple, ou en responsabilisant les services sur le portage d'action précises.
- Dimensionner le service en phase avec l'ambition portée.
- Etre attentif aux profils des agents de ce service : curieux, capables d'initiative, communicants, capacité à entraîner et d'animer, capable de vision stratégique mais avec une fibre opérationnelle.

Avis subjectif : organisation qui permet d'organiser une vision stratégique, une animation et parfois même un rôle de vigie. L'enjeu clé est de savoir si elle existe un peu en supervision de l'organisation ou si elle peut s'appuyer opérationnellement sur des directions convaincues et qui savent décliner ce qu'on leur demande.

Exemples de collectivités :

- La **métropole de Toulouse** comprend une DGA "transitions" qui embrasse plusieurs directions : climat et transition écologique, relation usagers, transition numérique, projets de transitions, communication interne... et qui a une vocation de transversalité vis à vis des autres DGA.
- **L'Etablissement public territorial Plaine Commune** dispose d'une délégation générale à la transformation écologique rattachée au DGS portant la vision et les documents stratégiques, de défricher les sujets et d'être vigilant sur la façon dont les directions opérationnelles s'emparent et déclinent ces sujets.
- Le **département de l'Eure** comprend une *direction de l'environnement, de l'espace rural et de l'agriculture* rattaché à la DGA territoires. Ce service, au sein d'une DGA, a nourri la réflexion pour l'élaboration de la stratégie et pilote la mise en œuvre de son plan d'action.
- La **métropole d'Orléans** dispose d'une délégation générale à la *transition écologique* rattachée au DGS qui pilote une organisation matricielle. Elle porte notamment le

document stratégique de la collectivité intitulé *le manifeste* (90 actions).

- **Grand Châtelleraut, mutualisé sur les services supports avec la Ville de Châtelleraut et son CCAS**, possède une direction dédiée *Stratégie bas carbone et résilience alimentaire*, rattachée au DGS, qui porte la transition écologique et irrigue les autres directions. Elle prépare aussi les documents cadres des 3 collectivités : PCAET, CRTE, Rapport de développement durable, PAT...

Une organisation avec le regroupement des principaux services opérationnels portant les enjeux de transition écologique dans une même DGA

Philosophie : regrouper les différents services relevant du champ de l'environnement, de la transition écologique et du développement durable. Selon les compétences de la collectivité, cette DGA transition écologique peut regrouper tout ou partie des services techniques (eau, déchets, énergie...), des directions supports (bâtiments, patrimoine...) Et des services liés aux politiques publiques de l'aménagement, de l'habitat, de la gestion du foncier, du développement économique, de l'agriculture et du tourisme.

Avantages :

- Donner de la visibilité à ces sujets en interne et en externe.
- Mettre en mouvement des services qui n'ont pas encore suffisamment intégré les fondamentaux de la transition écologique.
- Porter clairement un cap qui fait sens pour les agents permettant de réinterroger les pratiques à l'aune des impératifs écologiques posées comme un fil rouge entre directions.
- Etre cohérent entre une ambition et une mise en œuvre en constituant une « *force de frappe* » sur les politiques à plus forts impacts environnementaux.
- Peut contribuer à renforcer la transversalité en faisant dialoguer, par l'aspect systémique des sujets transition, des services qui se parlaient peu (urbanisme et développement économique par exemple).

Risques :

- Constituer un périmètre trop restreint ou, à l'inverse, trop large.
- Risque de moindre implication des autres DGA sur les enjeux écologiques.
- S'arrêter à la seule réorganisation. Cette réorganisation vise à transformer les pratiques et aller plus loin sur les sujets de transition. Donc une fois la réorganisation faite, un travail encore plus délicat, de transformation des pratiques doit être mené.

Conditions de réussite :

- Bien définir le périmètre et les objectifs d'une telle organisation.
- Une transformation qui demande de la préparation, de la pédagogie et du temps pour qu'elle ne soit pas que cosmétique et bien comprise par les agents.

Avis subjectif : *organisation puissante à terme, mais qui nécessite un effort initial qui peut déstabiliser l'organisation interne et qui demande du temps pour apporter ses effets.*

Exemples de collectivités

- **Ville et l'agglomération de Nice** comprend une *DGA aménagement et développement durable* qui regroupe la *direction transition écologique* mais aussi les directions qui portent tous les grands investissements en cours et à venir : grands projets d'aménagement (chaleur urbaine, coulée verte ...) et de mobilité (téléphérique, tramway ...), ainsi que les activités environnementales (activités portuaire et maritime, montagne et agriculture, bien-être animal ...) et une mission climat.
- **L'organigramme mutualisé de la ville et de la métropole de Bordeaux** comprend une *DGA transition écologique et ressources environnementales* centrée sur la direction des déchets du patrimoine bâti, du patrimoine végétal et de la biodiversité et d'un service action climatique et transition énergétique.
- **La métropole de Lyon** a constitué une *DGA transition environnementale et énergétique* sur les fonctions techniques et ressources (regroupant environ 1 000 agents des directions eau et déchets ; environnement, écologie et énergie ; projets et énergie des bâtiments et une direction ressources).
- **La Communauté urbaine de Dunkerque** dispose d'une *DGA transition écologique des territoires* particulièrement renforcée (1 DGA, 2 adjoints) qui rassemble les agents en charge de la conception (aménagement, mobilité, habitat...) et ceux qui gèrent la transition (déchets, espace public...).
- **Grand Bourg Agglomération** deux DGA ont été créées : une *DGA services publics de l'environnement* composée des directions techniques (eau, déchets et mobilités) et une *DGA transition écologique du territoire* composée des directions : économie, tourisme, agriculture-alimentation, préservation et gestion des ressources, habitat-rénovation

urbaine, aménagement et foncier.

Une organisation où la transition écologique est pensée comme un service support qui accompagne les directions opérationnelles.

Philosophie : de la même manière qu'une collectivité doit mener ses projets dans la maîtrise de ses fondamentaux budgétaires et financiers et des règles en matière de ressources humaines, elle doit aussi respecter les impératifs écologiques. Dès lors, l'expertise en matière de transition doit être une fonction support destinée à encadrer et accompagner les directions opérationnelles. Ce pôle d'expertise peut avoir une triple fonction : la vision stratégique d'ensemble, le conseil aux directions opérationnelles et l'animation / portage des sujets importants ou transverses.

Avantages :

- Disposer d'un pôle d'ingénierie compétente sur les questions de transition qui est susceptible d'intervenir sur tous les sujets en interne (comme les RH ou les finances) et qui porte une vision systémique.
- Accélérer la transition par cette capacité à intervenir sur tous les sujets dans l'organisation.
- Peut-être un pollinisateur de cette culture dans les services, à l'image d'une direction des finances qui sensibilise à la culture de l'efficacité de la dépense publique. Se positionner sur l'accompagnement est un facteur d'accélération du changement, beaucoup plus efficace que celui de la contrainte.
- Par son rôle, la structure peut aussi être en mesure d'anticiper les difficultés de nature plus politique que peuvent porter les projets.

Risques :

- Positionner ce service comme une entité de contrôle et de contrainte, voir dans une posture de censeur.
- Déresponsabiliser les directions opérationnelles, qui pourront avoir tendance à laisser faire et produire ce service support et ainsi ne pas monter elles-mêmes en

compétence.

- Désresponsabiliser les autres fonctions supports traditionnelles des sujets transition.

Conditions de réussite :

- Ce service doit développer une posture de conseil et de service à l'utilisateur interne : prospective, repérage des formations, notes sur des sujets pouvant intéresser telle ou telle direction, recherche de solutions pour des problématiques que la direction opérationnelle n'arrive pas à résoudre, expertise environnementale sur un projet ou un sujet...
- Imbriquer le fonctionnement de ce service dans le quotidien des directions opérationnelles : par exemple en ayant un agent du service dans chaque réunion de direction de chaque DGA pour être ingérée à l'activité des directions opérationnelles.
- Profil des agents : diplomatie, accompagnement, posture coopérative, capacité de dialogue avec le métier en complément de leur expertise propre.

Avis subjectif : *organisation très efficace pour accélérer rapidement sur les questions de transition et faire monter en compétence l'administration. Nécessite une posture adaptée de ces experts. Peut-être une organisation transitoire avant de passer à des organisations plus matures en rythme de croisière.*

Exemples de collectivité :

- **La commune de Mérignac** dispose d'une *direction* de mission, composée de 9 personnes dont 4 ingénieurs, qui intervient sur tous les projets. La direction est rattachée à la DGS, participe donc au comité de direction, anime la coordination interne, infuse les réflexes et logiques de transition dans les autres directions, etc.
- **L'organigramme mutualisé de la commune et d'Argentan Intercom** dispose d'un service *urgence climatique et développement durable*. Il est en prise directe avec les choix d'investissement et de fonctionnement réalisés par les services cités. Il apporte une approche globale. Il repose sur des techniciens aux compétences complémentaires : un spécialiste en transition énergétique, un spécialiste projet alimentaire territorial, un spécialiste agenda 2030 et mobilité, un spécialiste biodiversité, un économiste de flux et un spécialiste économie circulaire. Il fonctionne, en quelque sorte, comme un service support au sein de cette direction et auprès des autres directions. Cette ingénierie est au service des communes et est aussi partiellement mutualisée à l'intérieur d'un pays *via* les pôles d'équilibre territorial et rural.
- **La ville de Paris** a créé et positionné sa *direction de la transition et du climat* au sein

de la DGA *services supports* (donc avec la direction des finances, la DRH, la direction de la communication ...) et veut faire de cette direction un facteur d'accélération de la transition en accompagnant les directions opérationnelles.

- Le **département de la Manche** dispose d'une DGA *nature et infrastructures* qui regroupe infrastructures, routes, mer, ports et aéroports, milieux naturels, eau, patrimoine foncier et bâtiments (modèle 3) et une *mission d'appui à la transition écologique et au développement durable* (modèle 4) qui a un rôle transversal sur toute l'administration. Elle est un appui technique pour les autres directions. Elle a, par exemple, internalisé la compétence de bilan de GES pour pouvoir le réaliser à l'avenir pour le compte des autres services. Elle a ensuite la charge d'élaborer le *plan de transition* dont les grandes orientations ont été pilotées directement par le DGS (modèle 2 durant cette phase intermédiaire).

Aller plus loin : Les ressources existent et sont très complètes!

- L'ADGCF a produit un film (30 minutes) intitulé "Et si l'écologie était la matrice des politiques intercommunales"? qui propose une réflexion et des pistes d'action sur l'organisation et la conduite des politiques intercommunales à l'aune des enjeux de transition : https://www.youtube.com/watch?v=Y4_ngVhBbmA
- Le Lierre peut vous mettre en contact avec certaines des collectivités mentionnées dans cette fiche : contact@le-lierre.fr

Ce contenu vous fait réagir ? Partagez-le.