

Installer, animer et fédérer son équipe municipale / intercommunale tout au long du mandat

Bénédicte Baradel



changerconseil.fr



Bénédicte Baradel

Autrice de cette note, Bénédicte Baradel est consultante, formatrice, coach professionnelle certifiée individuel, d'équipe et d'organisation. Son ambition est de conduire ses clients à des prises de décisions réfléchies et de les doter des moyens pour réussir leur mise en œuvre.

À propos de Solutions Transitions

Solutions Transitions est une démarche partenariale lancée par Le Lierre et une vingtaine d'acteurs publics et la société civile pour fournir les clefs pour comprendre et les outils pour agir sur la transition écologique dans les communes et EPCI. Elle regroupe fiches pratiques, ressources opérationnelles et événements afin de fournir aux 2 millions d'agents publics territoriaux et aux 500 000 élus du bloc communal, pour les accompagner dans la mise en œuvre d'une transition écologique juste, adaptée aux réalités locales.

Plus d'informations : <https://solutionstransitions.fr/>

À propos du Lierre

Fondé en 2019, **Le Lierre est un réseau de professionnels de l'action publique engagés pour la transition écologique et solidaire.** Il rassemble plus de 2 500 fonctionnaires, agents publics, contractuels, experts et acteurs des politiques publiques, convaincus que la transformation de l'action publique est indispensable pour répondre aux urgences écologiques, sociales et démocratiques.

Plus d'informations : www.le-lierre.fr



CHANGE'R
CONSEIL



Cette note s'adresse en priorité aux élus mais intéressera aussi les dirigeants territoriaux et directeurs de cabinet.

Vous venez d'être élu(e)s, vous avez gagné le combat électoral, félicitations !

Débutez maintenant la gestion de votre mandat, l'exercice du pouvoir. « Enfin, les difficultés commencent ! » A votre choix, vous pouvez citer comme « auteur » de cette remarque Alexandre Bracke-Desrousseaux, député SFIO en 1936, François Mitterrand en 1981 ou François Bayrou en 2024.

Une de vos premières difficultés sera d'**animer/ participer à une équipe d'élus locaux**, d'en préserver la **cohésion, tout au long du mandat**, de construire une **coopération efficace avec l'administration et les partenaires** pour la bonne **mise en œuvre du projet de mandat**. C'est un défi traditionnel, encore plus prégnant dans un contexte de transitions écologique / technologique / sociétale. Autant d'**enjeux** par essence **transversaux**, nécessitant des **approches pluridisciplinaires**. Ce sont des sujets souvent clivants, suscitant beaucoup de **craintes** et de **tensions sociales**. Le tout avec des **marges budgétaires** de plus en plus **contraintes**.

Votre Enjeu : permettre à chacun de trouver sa juste place pour une coopération efficace sur la durée. Quels sont les points de vigilance à avoir en tête pour animer et fédérer son équipe municipale/ intercommunale tout au long du mandat ?

1. Comprendre les spécificités d'une équipe municipale

Celles et ceux disposant d'une expérience de management d'équipe en entreprises et/ou en milieu associatif pourront bien sûr s'y référer. Ils se rappelleront les principes fondamentaux de la cohésion d'équipe, y prendront des clés de compréhension des comportements humains, des outils de pilotage.

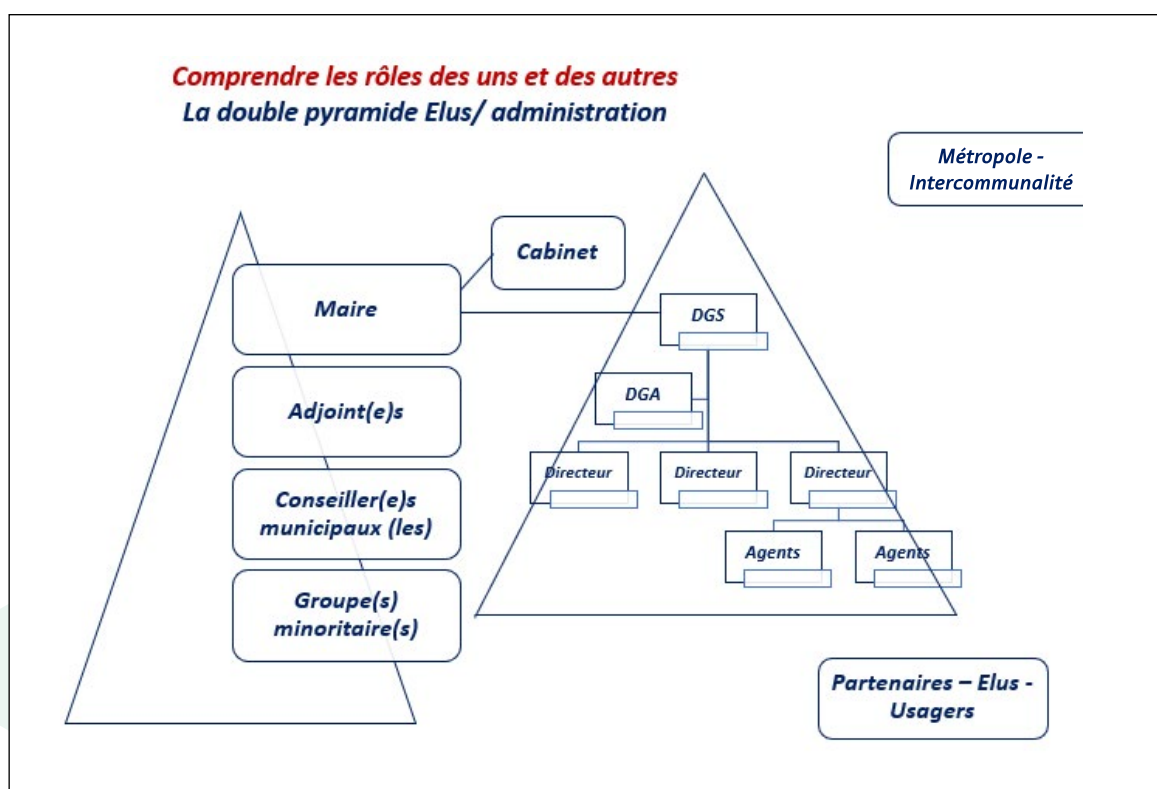
Pour autant, une collectivité territoriale n'est **ni une entreprise, ni une association**.

Premier élément clé : Les élu(e)s ne sont pas des salariés. Ce sont des bénévoles, à gérer différemment que par du management hiérarchique.

- Les élus ne perçoivent pas de salaire, mais des **indemnités** pour les défrayer des frais liés à l'exercice de leur mandat. La majorité des élu(e)s ne tirent aucun retour financier de leur **mandat**, qu'ils exercent souvent **en sus de leur activité professionnelle**, sauf s'ils sont retraités.
- De plus, les élus ont été choisis parce qu'ils présentent des **profils différents**. Cette disparité à gérer d'histoires personnelles, de parcours professionnels, de maîtrise du monde public, d'habitudes de la coopération en équipe, sont autant de sources potentielles de divergences, voire de frictions. L'enjeu sera d'en faire des **complémentarités au service du projet commun**.
- Autre point de différence : une association milite en général sur une cause identifiée, et peut fonctionner par consensus dans la prise de décision. Dans une collectivité territoriale, le Maire / Président est conduit à **prendre une myriade de décisions, sur des sujets extrêmement divers, touchant à plusieurs délégations, dans des délais souvent contraints**. Certains (nouveaux) élus peuvent de ce fait être frustrés de ne pas se sentir suffisamment associés à la décision, voire pas informés. Ils peuvent aussi être tentés de se désengager, voire de basculer dans l'opposition, suite à des arbitrages « en leur défaveur » ou incompris. A fortiori sur des enjeux de transition écologique qui requièrent des arbitrages permanents, sur des sujets faisant souvent l'objet de convictions fortes. D'où l'importance de **préserver régulièrement au sein de l'équipe des espaces de discussion, d'explications et de décision, car réaliser un projet de mandat dans des délais contraints implique de savoir décider !**
- Tous ces éléments ont **un fort impact en termes de management**. Il n'y a pas d'autorité hiérarchique du Maire/ Président sur les autres élus, qu'il a en partie choisis, mais pas toujours. C'est son charisme, son autorité naturelle qui vont jouer. C'est une alchimie à créer et à maintenir, avec un style de leadership à trouver pour impliquer, piloter, gérer les contradictions, voire les oppositions. L'enjeu est de **préserver dans la durée la motivation des élus, leur adhésion à une équipe et à un projet politique, leur engagement**.

Deuxième élément clé : une collectivité territoriale est un univers complexe dans lequel il faut trouver sa place.

- C'est une organisation fondée sur une **double pyramide élus / administration** qu'il convient de bien comprendre pour éviter les erreurs, les sources de dysfonctionnements, et identifier les bons leviers pour mener à bien les projets.



- Il faut bien sûr ajouter le **rôle du Cabinet**. Il n'est pas mentionné dans cette présente fiche car la coopération du triptyque Elus-Cabinet-DG/services sera traitée dans une fiche spécifique.
- Les élus et l'administration ont chacun leur **légitimité** et leur **vocation**. La légitimité des élus provient de leur élection. Leur rôle est d'incarner la collectivité, fixer des lignes directrices, prendre des décisions, porter politiquement les projets, assurer la communication avec les habitants et les partenaires. La légitimité de l'administration vient de son expertise. Son rôle est de conseiller les élus, les aider à prendre des décisions éclairées, et mettre en œuvre ces décisions. Sa vocation est aussi d'assurer la continuité du fonctionnement du service public, en dehors du champ politique.

Les élus ne sont pas des chefs de service. Il n'y a pas d'autorité hiérarchique des élus sur l'administration (cf la double pyramide élus / administration). L'autorité hiérarchique sur l'administration relève de la compétence du DGS, sous l'autorité de la tête de l'Exécutif.

Les élus appartiennent à une équipe politique. Ils ne peuvent pas piloter leur délégation seuls, contrairement à un chef d'entreprise qui décide dans son domaine. Un des enjeux sur tous les sujets transversaux est la collégialité de la décision, et la coordination dans la mise en œuvre.

- **L'organisation parfaite n'existe pas.** Que ce soit pour les élus comme pour l'administration, plusieurs modèles sont possibles^{1,2}. L'enjeu est la capacité d'êtres humains à coopérer, à gérer intelligemment les interrelations, les divergences voire les injonctions contradictoires.

L'organisation des collectivités est de facto matricielle, puisque les managers doivent à la fois respecter leur chaîne hiérarchique et travailler en bonne intelligence avec leur(s) élu(s) référent(s). **Comment donc travailler ensemble dans ces conditions ?** Parce que, outre les délégations thématiques, il faudra vraisemblablement aussi penser à l'organisation territoriale de l'action publique : quartiers et autres territoires pertinents selon les sujets.

En assurant :

Une cohérence verticale dans la transmission des messages:

- **Entre les élus,** qui doivent porter une seule voix, un seul message, des arbitrages clairs, malgré et surtout lorsque les délégations sont transversales, voire s'entremêlent. Parce que les sujets, surtout sur la transition écologique, s'interpénètrent nécessairement. Si les messages sont divergents, si personne ne tranche, l'administration ne pourra pas être pleinement efficace. Elle sera soumise à des injonctions contradictoires générant plus d'agitation qu'une réelle action. Ce sera source de conflits, souffrance et démotivation. Ou elle se mettra en position d'attente d'instructions claires pour avancer. D'où l'importance de processus clairs d'arbitrages politiques et de régulations des divergences entre élus.

1 Note Solutions transitions : L'organisation des délégations des élus

2 Note Solutions transitions : Comment organiser son administration pour être efficace

- **Entre les différents étages de l'organigramme des services.**
C'est la responsabilité du DGS d'y veiller.

Une cohérence horizontale dans les binômes de coopération élus/ administration :

- Maire / Président avec le DGS ;
- Adjointes au Maire / Vice-Présidents, éventuellement élus délégués chargés de dossiers thématiques, avec « leur » DGA et/ou Directeurs / responsables de service.

Soulignons par ailleurs que **ce système municipal s'inscrit dans un écosystème également complexe.** Il faut prendre en compte les interactions avec les habitants, les autres institutions, notamment l'intercommunalité, les partenaires institutionnels ou autres.

L'enjeu est d'assurer une bonne circulation de l'information, d'avoir une vision partagée³ et des processus de décision clairs, partagés, respectés.

2. Une équipe intercommunale, spécificités supplémentaires :

Dans une commune, la gouvernance est fondée sur le système majoritaire, avec une équipe élue normalement sur la base d'un projet commun.

Dans une intercommunalité :

- **Les élus ne se sont pas choisis.** Ils doivent apprendre à travailler ensemble une fois les élections municipales passées.
- **Ils ont tous leur légitimité par leur élection dans leur commune.**
Pour créer une dynamique coopérative pérenne, au service d'une action efficace, la recherche, sinon d'un consensus, au minimum de larges

³ Note solutions transition : Passer du programme de campagne au projet de mandat

majorités, peut s'avérer judicieuse. Le processus de décision risque d'être plus long. Mais il faut parfois accepter de « perdre » du temps pour en gagner. Eviter des incompréhensions, des frustrations, voire des blessures, évite de générer un climat de méfiance, voire de défiance, qu'il est ensuite difficile de dépasser.

- **Elus chacun dans leur commune, ils défendent les intérêts de leur territoire, et n'ont pas élaboré de projet commun.** Le projet de territoire intercommunal sera à construire après leur installation. Un projet de territoire qui fasse, si possible, sens au-delà des fortes disparités de réalités et visions territoriales respectives.
- **L'articulation entre les élus et l'administration est encore plus complexe,** car les niveaux se superposent et s'interpénètrent. Il s'agit non seulement d'une coopération à assurer entre élus et agents de l'intercommunalité, mais aussi de trouver les bons modes d'échanges avec les élus non communautaires des territoires et leurs propres agents. L'enjeu est de permettre une bonne circulation de l'information et compréhension des circuits de décision, gage de la confiance et d'une coopération sereine et efficace. Une organisation qui évite pour autant de sombrer dans la réunionite et l'infobésité, qui ne devienne pas une usine à gaz paralysante et improductive.

Les incompréhensions entre les élus et l'administration peuvent aussi être liées à des divergences de perception :

C'est sans doute plus vrai encore en intercommunalité qu'au niveau communal car le territoire y est plus vaste et plus varié, le nombre d'élus intervenants beaucoup plus important, les enjeux plus stratégiques, avec une administration qui est sur des schémas directeurs. Les incompréhensions peuvent être plus exacerbées entre des élus qui ne vivent pas les mêmes réalités de terrain.

Cela implique qu'il n'y a :

- **Pas le même rapport au temps :** les élus sont sollicités par les habitants pour des sujets du quotidien, qui peuvent paraître mineurs pour l'administration. Par ailleurs, l'action des élus s'articule autour du temps politique de la durée du mandat. L'administration a besoin de s'inscrire dans une vision à moyen et long terme, par exemple avec des schémas directeurs, mais qui peuvent sembler « hors-sol » pour des élus et la majorité des habitants.

- **Pas le même rapport à l'espace** : la majorité des élus défendent d'abord leur territoire, et ont parfois du mal à se retrouver dans une vision intercommunale. Ce n'est pas uniquement du court-termisme et/ou du clientélisme.

D'une part, ils sont les intermédiaires de « leurs » habitants, leurs interlocuteurs privilégiés, voire l'exutoire de leurs angoisses et de leurs colères. Les élus sont les relations des personnes sans relations, qu'ils aident à se retrouver dans des procédures complexes et à débloquent des blocages administratifs. D'autre part, certaines intercommunalités sont composées de territoires extrêmement variés. Comment trouver des intérêts communs entre des villes d'une certaine taille, très urbanisées, parfois avec des problématiques de quartiers prioritaires politiques de la ville, et des communes parfois très rurales, avec des enjeux très différents ?

3. Les enjeux auxquels répondre pour l'animation et la fédération de son équipe municipale ou intercommunale :

Gérer le rapport au temps :

- **Comprendre et anticiper les différents temps sur le mandat** : le temps de la découverte et de l'appropriation au moins sur la 1ère année ; l'anticipation du temps électoral à la fin du mandat pour établir le rétroplanning et fixer les priorités du mandat, en planifier et organiser la réalisation concrète. Il y a le temps du combat (électoral, politique), et le temps de la fédération : on travaille pour le territoire et tous les habitants, même ceux qui ont fait d'autres choix électoraux.
- **Concilier le temps politique et le temps administratif.** L'enjeu est de savoir tenir compte des délais administratifs en les optimisant, voire en les « bousculant » chaque fois que possible. C'est aussi d'organiser la cohérence entre la durée d'un mandat et une vision à plus long terme.

- **Bien articuler temps court et temps long** : et si une vraie vision politique, expliquée, partagée, permettait de rendre compatible la gestion de la fin du mois et de la fin du monde ? De gérer les problèmes à 30 mn et ceux à 30 ans ?

Savoir conserver et porter une vision politique, fédératrice, sans se laisser absorber par la technique.

Trouver le bon positionnement pour les élus n'est pas simple. Ils doivent suffisamment maîtriser techniquement les sujets pour pouvoir faire avancer les dossiers dans les négociations avec les partenaires.

Mais ne jamais perdre de vue que :

- **L'administration est mieux à même de gérer les volets techniques ;**
- Les habitants ont besoin de comprendre **le sens, la vision, les objectifs** et de visualiser les résultats pour adhérer. Ils n'ont pas besoin de comprendre les arcanes de la répartition des compétences et des mécanismes de subventions. Le rôle des élus est de redonner en permanence le cap, de valoriser les résultats pour entraîner.

Quelques exemples pratiques :

- Conseils pratiques pour fédérer son équipe en début et tout au long du mandat : mon intervention au Congrès des Maires 2025, à 3h35mn ;
- Réussite de la constitution et de la fédération d'une intercommunalité : exemple du Grand Chalon
- Quelques exemples de collectivités françaises souvent citées pour la qualité du pilotage politique-administration de leur transition écologique, impliquées dans des dispositifs de labellisation qui donnent un cadre à l'organisation et des indicateurs pour se situer par rapport à d'autres collectivités⁴ (*page suivante*)

4 37 collectivités labellisées Territoire Engagé Transition Écologique, dont 18 nouvelles collectivités étant passées en Commission Nationale du Label

Collectivité	Niveau	Dispositif / Label	Points clés coopération élus / administration
Angers Loire Métropole	Agglomération	Territoire Engagé Transition Écologique	Cap et stratégie partagés, usage du label pour évaluer et ajuster l'action.
Métropole du Grand Nancy	Métropole	Territoire Engagé Climat Air Énergie	Transversalité renforcée, dialogue structuré techniciens/élus.
Cœur de Savoie	Com. de com.	Programme Territoires en Transitions	Copil, groupes projets transverses, gouvernance partagée ⁵ .
Grand Guéret	Agglomération	Territoire Engagé (Énergies renouvelables)	Schéma ENR intercommunal, projets concrets co pilotés élus/services.
Ungersheim	Commune	Démarche locale de transition	Projets ENR, démocratie participative, gestion financière concertée.


Pourquoi ces exemples sont intéressants pour le pilotage

En croisant les sources, on retrouve plusieurs traits communs à ces collectivités :

- Existence d'un **cadre structurant** : PCAET, schéma territorial des ENR, référentiel de labellisation, plan de transition global, ..., qui sert de base commune aux élus et aux services ;
- Mise en place d'instances de **gouvernance partagée** : comité de pilotage politique administration, groupes projets transverses, dynamiques interservices ;
- Culture de l'**évaluation** : usage du label pour faire un « arrêt sur image », bilans réguliers d'émissions, audits, permettant aux élus et à l'administration d'ajuster la trajectoire ensemble⁶ ;
- Recherche de **transversalité** dans les services (climat air énergie, déchets, mobilité, aménagement, finances) avec un dialogue explicite entre techniciens et élus, mis en avant notamment par la Métropole du Grand Nancy et Cœur de Savoie.

⁵ Structurer sa transition écologique : exemples concrets

⁶ La croissance du réseau de collectivités engagées dans le programme Territoire Engagé Transition Écologique - Chiffres clés



A travers cette fiche, nous nous sommes employés à vous donner des éclairages sur les principaux risques de dysfonctionnements pour vous permettre de débiter au mieux votre mandat.

Pour approfondir votre connaissance sur le statut de l'élus, vous pouvez vous référer au document établi par l'AMF⁷.

Pour vous aider à bien vous approprier ensemble tous ces sujets et établir la meilleure manière de coopérer dans votre collectivité, la formation pour les élus est un droit qu'il peut être judicieux de mobiliser⁸.

Tout ça pour vous permettre de faire face dans les meilleures conditions possibles aux difficultés !



7 Le statut de l'élus

8 Note solutions transition : Se former collectivement