

LES ESSENTIELS

Réinventer le métier de DGS dans les collectivités territoriales

2^e édition

Joseph Salamon

territorial éditions



Réinventer le métier de DGS dans les collectivités territoriales

Dans un environnement territorial de plus en plus complexe, les directeurs généraux des services (DGS) doivent repenser en profondeur leurs missions et compétences. Crises multiples, transitions écologiques et numériques, mutations économiques, attentes citoyennes accrues, nouvelles dynamiques géopolitiques locales... autant de défis qui imposent de conjuguer vision stratégique et capacités d'innovation.

Structuré en deux grandes parties complémentaires, cet ouvrage unique accompagne les DGS et cadres dirigeants dans la construction d'une vision territoriale globale et prospective (prospective, planification, innovation, expérimentation), mais aussi dans l'animation concrète des projets, des équipes et des réseaux (pilotage, évaluation, participation citoyenne, marketing territorial, valorisation des agents).

Au croisement des enjeux managériaux et politiques, l'auteur propose des outils méthodologiques immédiatement mobilisables, quelle que soit la taille ou l'échelle de la collectivité. Véritable guide opérationnel, il offre aux actuels et futurs dirigeants territoriaux les clés pour piloter efficacement, anticiper les mutations et renforcer l'attractivité des territoires.



Joseph Salamon est expert en stratégies, innovations et transitions territoriales. Spécialisé en management général et stratégie de l'ESCP Europe, il est aussi architecte, docteur en urbanisme et aménagement, et diplômé en qualité environnementale et en développement économique de l'IGPDE. Ingénieur en chef hors classe territorial, il exerce depuis vingt-cinq ans dans les collectivités territoriales à des postes stratégiques et de direction générale. Il est également professeur des universités associé à l'Institut français de géopolitique de l'université Paris 8, où il enseigne l'urbanisme, le débat public et la géopolitique locale.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-2347-3

© peopleimages.com/adobeStock.com

territorial éditions

LES ESSENTIELS

Réinventer le métier de DGS dans les collectivités territoriales

2^e édition

Joseph SALAMON

territorial éditions

Référence TBK 382B



**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	---



© Groupe Moniteur, Gentilly

Territorial Éditions - CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36

ISBN : 978-2-8186-2347-3 – ISBN version numérique : 978-2-8186-2348-0

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Septembre 2025

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	p.7
--------------------	-----

Partie 1

Développer le territoire Le positionnement stratégique

Chapitre I

Penser le territoire dans sa globalité	p.13
A - Porter une vision prospective	p.13
1. Maîtriser les enjeux globaux	p.14
2. Développer la recherche territoriale	p.16
3. Élaborer des benchmarks	p.16
4. Déployer des enquêtes citoyennes	p.18
5. Mettre en place un observatoire territorial	p.19
6. Se lancer dans des démarches de prospective à long terme	p.19
B - Porter une démarche de planification territoriale	p.20
1. Comprendre l'état des lieux d'un territoire	p.20
2. Faire émerger les enjeux	p.21
3. Élaborer un projet de territoire	p.22
4. Réaliser des études stratégiques	p.23
5. Élaborer des documents de planification	p.23
6. Élaborer des documents de référence	p.26
C - Construire une vision stratégique	p.26
1. Définir des grandes orientations stratégiques	p.26
2. Construire une stratégie territoriale à travers le choix des domaines d'activités stratégiques	p.28
3. Établir des grands projets stratégiques	p.30

Chapitre II

Développer le territoire p.33

A - Prioriser les projets et les services publics p.33

1. Comprendre l'ordonnancement des idées et leur cohérence p.34
2. Saisir le sens des enjeux et des objectifs stratégiques p.35
3. Définir les missions principales qui vont orienter les logiques de « pérennité » de la collectivité territoriale p.35
4. Définir les « nouvelles missions » qui vont orienter la stratégie de « croissance » de la collectivité territoriale p.36
5. Définir le système « d'autonomie de gestion » de la collectivité territoriale p.37
6. Conjuguer crédibilité, cohérence et principe de réalité p.38

B - Développer dans un esprit d'innovation p.39

1. Bien comprendre l'innovation territoriale p.40
2. Penser à travers la créativité p.41
3. Favoriser l'esprit d'invention et de découverte p.42
4. L'appropriation par le développement p.43
5. Les ateliers de l'innovation : outil de réflexion collaborative entre les agents p.43

C - Favoriser l'expérimentation p.45

1. Susciter la curiosité p.46
2. Créer des espaces de stimulation p.48
3. Exemple du Curious LAB : les défis territoriaux.
Laboratoire d'idées innovantes pour les générations futures p.50

Partie 2

Animer les projets et les équipes

Le positionnement relationnel

Chapitre I

Piloter l'administration et ses projets p.57

A - Organiser la collectivité et ses projets p.58

1. Élaborer un projet d'administration clair, participatif et innovant p.58
2. Élaborer des projets de direction p.60
3. Revoir les modèles d'organisation p.61
4. Proposer des outils de pilotage diversifiés et adaptés p.62
5. Instaurer un management paisible p.63

B - Évaluer les politiques, les projets et les services publics p.65

1. Définir le cadre de l'évaluation p.66
2. Définir une méthode d'évaluation p.67
3. Préciser le pilotage et le suivi de l'évaluation p.69
4. Soigner le contrôle de la qualité de l'évaluation p.69
5. Vers une évaluation de « sens » post-Covid ? p.70

C - Mettre en réseau : rassembler les citoyens et les partenaires	p.71
1. Pérenniser les démarches de participation citoyenne	p.71
2. S'inscrire dans une démarche de transition managériale.....	p.73
3. S'ouvrir aux différents réseaux professionnels	p.76
Chapitre II	
Valoriser le territoire, l'administration et les agents	p.79
A - Promouvoir le territoire	p.79
1. Valoriser le cadre de vie local.....	p.79
2. S'inscrire dans une démarche de marketing territorial	p.83
B - Promouvoir l'administration	p.85
1. Valoriser le système managérial de la collectivité	p.85
2. Revoir la stratégie de ressources humaines	p.89
C - Promouvoir les agents	p.91
1. Reconnaître et valoriser les identités professionnelles des agents.....	p.92
2. Renforcer l'esprit d'adhésion et d'appropriation	p.93
3. Reconnaître les compétences professionnelles	p.94
4. Développer l'esprit de fierté individuelle et collective	p.96
Conclusion	p.99
Bibliographie	p.101

Introduction

Les dernières crises géopolitiques, environnementales, sanitaires, sociales, économiques et démocratiques ont eu un impact direct aux niveaux national et local. Il est devenu urgent de mettre en place des démarches de transition et de sobriété nationales et locales afin de répondre aux différentes urgences qui s'imposent dorénavant aux décideurs nationaux et locaux.

Cela pose deux grands problèmes qui touchent la gestion et le pilotage des administrations publiques, notamment les collectivités territoriales : un problème de nature stratégique qui manquerait de prospective et de planification mais aussi de grands projets stratégiques permettant de changer complètement de cap et de paradigme ; un problème de nature relationnelle qui manquerait d'innovation, d'exploration mais aussi d'ouverture et de solidarité permettant de redonner un sens aux agents et aux missions d'intérêt général. C'est sur ces deux aspects, stratégique et relationnel, que porte essentiellement notre travail qui vise à réinventer le métier de DGS (directeur général des services) face aux défis nombreux qui imposent un changement urgent à tous les niveaux.

L'objectif de ce livre est de proposer des clés de lecture et de travail pour les actuels et futurs cadres dirigeants de la fonction publique territoriale, en particulier les directeurs généraux des services. Il permet d'identifier les compétences nécessaires pour réussir les défis de la transition territoriale qui obligent les collectivités territoriales à changer de paradigme pour accompagner les évolutions et les tendances sociétales, environnementales, économiques et démocratiques. Des compétences globales qui permettent de définir un positionnement à la fois stratégique et relationnel aux futurs cadres dirigeants de la fonction publique territoriale.

Cet ouvrage s'adresse aux directeurs généraux des services des collectivités territoriales ainsi qu'aux directeurs généraux adjoints, et ceci quelles que soient la taille et l'échelle de la collectivité. Il s'adresse aussi aux cadres dirigeants de la fonction publique territoriale (directeurs, chefs de service) en charge de piloter des politiques et des services publics. Il s'adresse naturellement aux élus en charge de piloter un territoire (maire, président de département ou de région ou d'intercommunalité, mais aussi leurs adjoints et vice-présidents). Il s'adresse également aux cadres actuels ou futurs de la fonction publique visant à occuper des postes de direction générale dans les collectivités territoriales (notamment les élèves lauréats des concours de catégories A+ et A de la fonction publique territoriale).

Cet ouvrage a été rédigé à partir de plusieurs travaux universitaires et d'observation que nous menons depuis des années. Il est basé aussi sur notre expérience professionnelle dans le domaine du management stratégique et de la transition territoriale dans des collectivités d'échelles et de natures différentes.

- Cet ouvrage est divisé en deux parties :
- la première partie concerne le positionnement stratégique du DGS. Elle est composée de deux grandes missions : penser le territoire dans sa globalité ; assurer son développement ;
 - la deuxième partie concerne le positionnement relationnel du DGS. Elle est composée de deux grandes missions : piloter l'administration et ses projets ; valoriser le territoire, l'administration et les agents.

Figure 1 : Positionnements et compétences du DGS

Positionnement stratégique Développer le territoire	Penser le territoire dans sa globalité	DGS visionnaire
		DGS planificateur
		DGS stratège
	Développer le territoire	DGS sélectionneur
		DGS innovateur
		DGS explorateur
Positionnement relationnel Animer les projets	Piloter l'administration et ses projets	DGS organisateur
		DGS évaluateur
		DGS rassembleur
	Valoriser le territoire, l'administration et les agents	DGS ambassadeur
		DGS connecteur
		DGS fédérateur

Source : Joseph Salamon, 2022

Développer le territoire

Le positionnement
stratégique

Dans cette première partie, nous abordons le positionnement stratégique, le sens et la raison d'être du métier de DGS tel que nous le concevons pour répondre aux nouveaux défis qui touchent nos collectivités depuis les dernières crises mondiales, nationales et locales (défis sociétaux, sanitaires, environnementaux, démocratiques, économiques, citoyens, financiers...). Ce positionnement est fondamental pour assurer des missions stratégiques qui vont orienter le développement d'un territoire dans le cadre des orientations politiques portées par les élus.

Cette première partie est structurée autour de deux rôles stratégiques qui permettent de construire les idées et d'enrichir les ambitions politiques :

- penser le territoire de demain ;
- développer le territoire d'aujourd'hui.

> Penser le territoire de demain

Cela concerne les différents défis qui caractérisent le développement d'un territoire ainsi que les niveaux de réflexion nécessaires pour comprendre son évolution. Or, souvent, et malgré les différentes crises qui touchent nos territoires depuis quelques années, une grande partie des collectivités semblent poursuivre leurs anciennes stratégies devenues inadaptées, voire obsolètes, face aux différentes évolutions sociétales.

Nous proposons donc d'analyser les méthodes qui permettent au DGS de comprendre les enjeux et les évolutions d'un territoire et de les inscrire dans un cadre stratégique et que nous présenterons en trois échelles : prospective, planification et stratégie.

> Développer le territoire d'aujourd'hui

Cela concerne les projets et les services publics portés et développés par une collectivité territoriale. Or, souvent, ces projets et ces services sont encore conçus et mis en œuvre dans une logique de compétences et d'obligations juridiques sans connexion réelle avec les attentes des habitants et des usagers, encore moins avec les tendances et les évolutions sociétales et technologiques.

Nous proposons donc d'analyser les approches qui permettent au DGS d'adapter et de faire évoluer les projets et les services publics ainsi que les réglementations locales aux nouvelles aspirations sociétales et que nous présenterons en trois dimensions complémentaires : priorisation, innovation et expérimentation.

Ces deux rôles stratégiques fonctionnent autour de trois modes communicationnels : le réel, le symbolique et l'imaginaire.

- Le réel. C'est l'ensemble des contraintes juridiques, physiques, techniques, sociales, économiques, environnementales, urbaines, fonctionnelles qui entourent un territoire, une administration et ses projets.
- Le symbolique. C'est l'ensemble des représentations, des codes, des images, des valeurs et des références qui fondent l'image d'un territoire, d'une administration et de ses projets.
- L'imaginaire. C'est l'ensemble des projets, des rêves, des ambitions et des visions politiques, techniques et citoyennes souhaités, portés et exprimés sur un territoire.

Chapitre I

Penser le territoire dans sa globalité

Définir le positionnement stratégique d'un DGS nécessite, dans un premier temps, de prévoir les enjeux et les défis du territoire concerné et d'avoir ensuite la capacité de se projeter à moyen et à long terme. Il s'agit à ce niveau de répondre à trois questions principales : comment éviter de concevoir des politiques publiques et des projets non adaptés aux dernières évolutions sociétales ainsi qu'aux dernières tendances innovantes ? Comment éviter de concevoir des projets déconnectés des réalités territoriales et de leurs tendances d'évolution ? Comment éviter d'imaginer des projets et des services publics déconnectés entre eux et sans une logique de cohérence globale ?

Ces trois questions visent à préciser les logiques de réflexion et de positionnement stratégique que chaque DGS doit porter dans le cadre de ses fonctions aux côtés des élus.

Nous proposons dans ce chapitre d'analyser les enjeux et les approches qui vont guider l'élaboration de la raison d'être d'une administration pour servir son territoire en développant des réflexions de prospective, de planification et de stratégie territoriales.

A - Porter une vision prospective

Les missions prospectives sont des missions essentiellement de réflexion, de recherche et d'évaluation. Elles visent à mieux comprendre les tendances, les évolutions et les innovations locales, mais aussi nationales et internationales, et à prendre du recul pour analyser et évaluer les stratégies et les projets déjà réalisés. Ces missions ont pour objectif d'éclairer les élus dans leurs prises de décision stratégiques pour enrichir et orienter le projet politique et stratégique de l'administration qui va porter et mettre en œuvre ce projet.

Le premier rôle du DGS est ainsi d'être un « visionnaire » capable de comprendre les enjeux nationaux et locaux d'un territoire et d'avoir ainsi une vision à long terme qui donnerait un sens pour l'action publique qui sera portée par son administration.

Pour cela, plusieurs outils peuvent être déployés : maîtriser les enjeux globaux ; développer la recherche territoriale ; élaborer des benchmarks ; déployer des enquêtes citoyennes ; mettre en place un observatoire territorial ; se lancer dans des démarches de prospective à long terme.

1. Maîtriser les enjeux globaux

Depuis les dernières crises sanitaires, environnementales, sociales, géopolitiques et économiques, aucune collectivité territoriale ne pourra échapper à l'exercice stratégique de revoir l'ensemble de ses politiques publiques. En effet, le thème (et l'urgence) de la transition territoriale est devenu une nécessité pour s'adapter aussi aux différentes évolutions sociétales. Un thème qui dépasse largement la seule dimension environnementale, certes fondamentale : transition urbaine, transition environnementale et énergétique, transition sociale et économique, transition politique et citoyenne, transition managériale... La transition numérique étant transversale et intégrée dans toutes ces évolutions.

a) *Des enjeux de transition urbaine*

Ils concernent le cadre urbain, architectural et paysager : il s'agit des logiques de conception urbaine, architecturale et paysagère et de leurs liens avec le territoire qui les accueille. Or, souvent, on se retrouve face à des projets urbains qui manquent de cohérence, d'identité, d'authenticité et de dialogue avec la ville ou le territoire existant allant jusqu'à proposer des formes indifférentes, parachutées ou agressives. Il s'agit de répondre à deux questions principales : comment éviter des formes agressives et proposer un équilibre urbain cohérent ? Comment éviter des formes urbaines parachutées et préserver les spécificités et les identités urbaines locales ?

Ils concernent également les questions de mobilité : Il s'agit des formes et des modes de transport, de déplacement et d'accessibilité et de leur fonctionnement sur un territoire donné. Or, souvent, on se retrouve avec des villes et des territoires qui manquent de connexion et de liaisons intelligentes avec les modes de vie, de travail et de fonctionnement avec les personnes qui les habitent et qui les utilisent. Cela se traduit parfois par des aménagements agressifs et lourds avec des impacts néfastes sur l'environnement. Il s'agit de répondre aux deux questions principales : comment réduire les déplacements agressifs et motorisés et offrir des choix doux et alternatifs à la voiture ? Comment optimiser les différents modes de déplacement en les connectant entre eux et en les rendant utiles et adaptés aux dernières évolutions sociétales ?

b) *Des enjeux de transition environnementale et énergétique*

Ils concernent la préservation de l'environnement et des ressources naturelles : il s'agit des formes et des modes de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Or, souvent, on se retrouve avec des territoires qui continuent à gaspiller l'espace au détriment des espaces naturels tournant le dos aux ressources naturelles internes avec des aménagements et des développements assez néfastes sur la biodiversité et les ressources naturelles locales. Il s'agit de répondre à deux questions principales : comment réinventer la place de la nature en ville à toutes les échelles tout en valorisant et tout en protégeant les atouts de sa biodiversité ? Comment mobiliser les atouts de la nature et les connecter aux modes de vie locale d'un territoire ?

Cela concerne aussi le niveau de prise en compte de la transition énergétique : modes de production, de développement, de gestion et de consommation des énergies renouvelables dans les nouveaux projets urbains et dans les projets de rénovation. Or, souvent, on se retrouve face à des interventions ponctuelles et ciblées par secteur ou par type de bâtiments, loin d'une réelle stratégie globale capable de réinventer les logiques de

conception et de développement mais aussi de consommation et d'entretien. Il s'agit de répondre aux deux questions principales : comment favoriser la production et le développement des énergies renouvelables à la fois dans les nouveaux et dans les anciens projets urbains et architecturaux ? Comment intégrer les énergies renouvelables dans les logiques de conception des stratégies de développement territoriales tout en sensibilisant la population et les acteurs locaux ?

c) Des enjeux de transition sociale et économique

Cela concerne le fonctionnement d'un territoire et la prise en compte des évolutions sociétales qui touchent nos territoires depuis l'éclatement de la crise sanitaire. Or, souvent, on se retrouve face à des programmations urbaines importées ou en décalage avec des pratiques sociales, culturelles, économiques, sportives et quotidiennes locales impliquant des espaces mal appropriés et des besoins locaux non réalisés. Il s'agit de répondre aux deux questions suivantes : comment faire évoluer les fonctions urbaines dans une logique de sobriété, de mixité et d'adaptation aux enjeux de la transition territoriale ? Comment renforcer la dimension solidaire des fonctions urbaines en les rendant plus accessibles et plus partagées ?

d) Des enjeux de transition politique, citoyenne et managériale

Cela concerne le fonctionnement global d'un territoire ainsi que les pratiques de démocratie locale : modes et types de démocratie pratiquée sur un territoire, existence de débat démocratique argumenté. Or, souvent, on se retrouve face à des territoires incapables de fédérer l'ensemble de leurs acteurs (politiques, techniques, citoyens) autour d'un dialogue constructif au service de l'intérêt général avec des projets et des modes de travail divergents qui ne favorisent pas un fonctionnement serein. Il s'agit de répondre aux deux questions suivantes : comment asseoir une gouvernance locale participative qui favorise les connexions et le travail collectif ? Comment installer des modes de gouvernance bienveillants qui favorisent la sérénité au service de l'intérêt général ?

e) Des enjeux de transition numérique et d'intelligence artificielle

Cela concerne l'impact et le potentiel du numérique, en particulier celui de l'intelligence artificielle (IA) sur les collectivités territoriales et les services publics qu'elles portent. Or nous observons en 2024 une explosion des projets à intelligence artificielle dans les collectivités territoriales touchant plusieurs domaines et plusieurs métiers : impacts sur les méthodes et les processus, impacts sur les relations aux usagers et à la participation citoyenne, impacts sur la valorisation des données, impacts sur les métiers, les politiques publiques et la qualité des services publics. Mais l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les services publics locaux soulève de nombreux enjeux : acculturation des agents publics à l'utilisation de l'IA, protection des données personnelles (règles d'éthique), acceptabilité sociale, légitimité et validité des résultats... Attention à cette explosion de l'IA dans les collectivités territoriales, à ne pas se retrouver prisonnier d'une machine, dépendant d'un logiciel, et par la suite déshumanisé face à des décisions statistiques dépourvues de bon sens.

L'intelligence artificielle doit rester un outil au service de l'intelligence humaine, et donc un outil complémentaire pour faciliter et améliorer le fonctionnement des collectivités territoriales et la qualité des services publics, et certainement pas avec pour objectif le

remplacement de l'intelligence humaine, au risque de détruire les métiers et la qualité du service public. Nous résumons les enjeux évoqués par un système de complémentarité de l'IA au service de l'intelligence humaine dans les collectivités territoriales : dans ce système de complémentarité, l'intelligence humaine doit être et rester le pilote et le donneur d'ordre à l'IA, et ce dans les domaines de l'intelligence technique comme de l'intelligence relationnelle.

2. Développer la recherche territoriale

La recherche territoriale permet à une collectivité d'approfondir ses connaissances techniques, scientifiques, sociales et fonctionnelles sur un thème ou sur un sujet donné, mais aussi sur son propre territoire. Ces recherches sont souvent déployées dans les grandes collectivités à l'échelle régionale et départementale, mais aussi dans quelques grandes métropoles, et restent très timides, voire absentes des échelles communales et intercommunales. Elles peuvent prendre plusieurs formes et se déployer avec plusieurs partenaires. Elles peuvent être portées totalement par une collectivité (à travers la création d'un service dédié à la recherche et à la prospective territoriale) ou bien externalisées totalement ou partiellement en partenariat avec une université ou un centre de recherche scientifique. À ce niveau, nous pensons aux différents partenariats qui existent avec le milieu universitaire : subvention ou participation à des projets de recherche universitaires ; subvention ou portage d'un travail de thèse sur un sujet donné ; revues de littérature scientifique, juridique, environnementale...

Aussi, plusieurs collectivités participent à des programmes de recherche européens leur permettant de développer leurs réseaux et de s'enrichir avec d'autres pratiques et d'autres visions stratégiques et innovantes.

Nous retrouvons aussi dans quelques grandes collectivités des centres d'information et de documentation scientifiques ouverts aux agents mais aussi à l'extérieur (notamment aux étudiants).

3. Élaborer des benchmarks

La démarche prospective peut être complétée par un travail de benchmark et de retour d'expérience à la fois local, national et international : en effet, le développement territorial est un domaine qui évolue rapidement et qui connaît une multitude de tendances et d'innovations à la fois spatiales et fonctionnelles. Il est ainsi important d'aller voir ce qui se passe ailleurs et de connaître les dernières évolutions techniques et sociétales pour réussir les défis de la transition territoriale, écologique et sociale.

Le benchmark concerne aussi les dernières évolutions juridiques et réglementaires nécessaires pour éviter des vices de procédure, mais surtout pour trouver des solutions juridiques adaptées aux besoins et aux contextes locaux.

Ces études et ces réflexions peuvent faire l'objet de publications scientifiques ou professionnelles permettant de prendre de la hauteur.

Le travail de benchmark vise avant tout à faire émerger des idées nouvelles en s'inspirant des bonnes pratiques. Il est important, à l'issue de ce travail, de faire émerger les tendances et les innovations pour enrichir la partie dédiée aux propositions. Pour cela, on définira une méthode d'analyse et de prise de notes qui sera la même pour les