

LA LETTRE DU CADRE

TERRITORIAL

Novembre 2025 - n° 592

34 €



TERRITOIRES
PLUS C'EST PETIT,
PLUS C'EST DIFFICILE

Peut-on diriger un petit territoire

Plus c'est petit, plus c'est difficile. Le manque de cadres, les articulations grippées entre les communes et les EPCI, les lacunes d'ingénierie... sont autant de difficultés qui plombent depuis des décennies les territoires de moins de 10 000 habitants. Leurs dirigeants ont-ils les remèdes ?

Comment se débrouiller dans une économie sinistrée ? Dans un territoire en crise de logement ? Deux secteurs bien différents doivent bien apporter des réponses. Chacun à sa manière, mais chacun avec son efficacité.

Pour les DGS, guère d'autres solutions que la polyvalence. Mais être au four et au moulin ne résout pas tout. Il faut avoir des équipes bien formées, et des cadres à qui des opportunités sont offertes. Et être capable de construire des coopérations intercollectivités.

👉 Julie Krassovsky

© Lustré Art Group - stockadobe.com

p. **26**

Toujours les mêmes difficultés

re ?



p. 28

Des armes
pour lutter
contre la
crise de
l'attractivité

p. 30

La solution :
des DGS
couteaux
suisses

p. 32

L'œil de
l'expert
Achille
Warnant



Toujours les mêmes difficultés



En 2008, La Lettre du cadre territorial publiait une chronique un brin fataliste posant la question suivante : peut-on encore gérer un territoire de moins de 10 000 habitants ? L'article dépeignait les carrières bloquées des agents, le manque d'attractivité des petites structures, la difficulté de recruter des cadres, la perte d'expertise interne due aux transferts de compétences, notamment vers les agglomérations. L'intercommunalité

« La problématique RH n'est pas liée à la taille de la commune, elle est plutôt linéaire »

apparaissait alors comme le gagnant de l'histoire, car offrant une évolution professionnelle aux cadres expérimentés. Tandis que les communes, avec des régimes indemnitaires et des avantages inférieurs aux grandes collectivités, écopaient de candidats plus jeunes acceptant des conditions de travail transitoires pour « se faire les dents ».

De multiples difficultés

Un peu moins de vingt ans plus tard, ce constat n'a pas varié. Selon Emmanuel Cattiau, « ces problèmes touchent aujourd'hui aussi des collectivités égales ou en deçà de 20 000 habitants ». L'ancien DGS, désormais consultant dans le domaine public, porte un regard pessimiste sur l'évolution du bloc communal. « Le nombre de cadres A dégringole dans les petites structures. Les difficultés de

recrutement sont importantes dans les fonctions supports et dans les métiers techniques et informatiques, n'en parlons même pas. Ces services ne sont pas toujours mis en commun avec l'intercommunalité. La situation est donc très disparate selon le territoire », précise-t-il. Pour le formateur, la question de la taille reste une cause prépondérante. Une position que Delphine Rouxel, directrice générale des services (DGS) de la ville de Paimpol, nuance. « J'ai travaillé dans des grosses structures et il y a parfois aussi des difficultés de recrutement. La problématique RH n'est pas liée à la taille de la commune, elle est plutôt linéaire. En revanche, avec des équipes de taille réduite, chaque absence est, c'est vrai, plus difficile à gérer ».

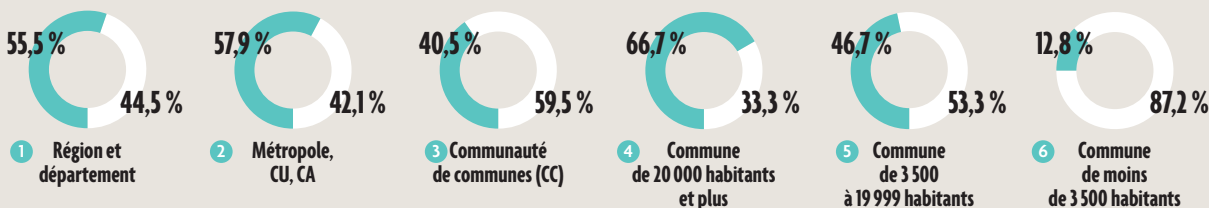
Besoin de gens formés et compétents

À une autre échelle, Jean-Charles de Belly administre la communauté de communes de Mad & Moselle. Malgré ses 20 000 habitants, cette petite intercommunalité est géographiquement peu attractive. Pour le DGS, « la question du seuil n'est pas forcément le souci. Le vrai problème c'est la capacité financière d'une collectivité à se doter d'une ingénierie. Or, les deux ne sont pas forcément liées. Pour gérer la complexité administrative et l'analyse des besoins, il faut des gens bien formés et compétents. Cela a un coût ». Oui mais, pourquoi alors, selon Emmanuel Cattiau « même des communes riches sont confrontées à ces problématiques ? » Sans doute parce que la question de l'échelle n'est pas la seule en cause. Chaque territoire a en effet ses spécificités. Et les moyens de contrer l'effet de seuil existent bel et bien. Histoire, culture, géographie, atouts industriels et économiques... Les armes pour gagner en attractivité existent. Elles sont intimement liées à l'identité des communes aussi bien qu'à la nature des projets que celles-ci portent. Quant aux solutions pour conserver des compétences en interne, elles tiennent à la capacité à proposer un management attractif couplé à une forte volonté de coopération avec les autres structures locales.



Progression du turn-over depuis 2023

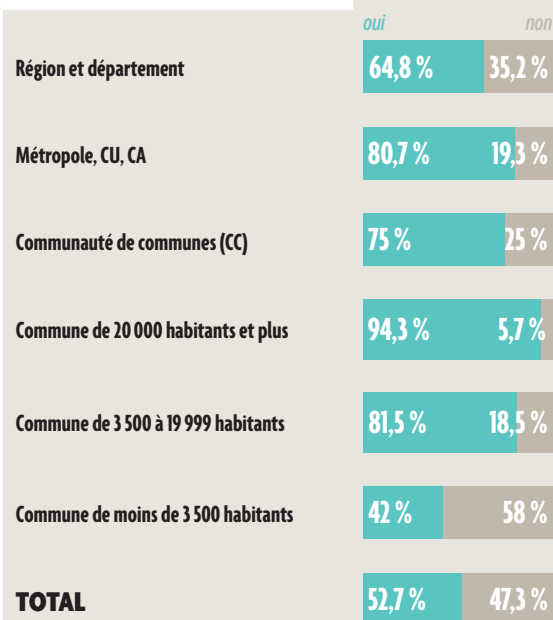
Oui (%) Non (%)



TOTAL: Oui: 22,7% Non: 77,3%

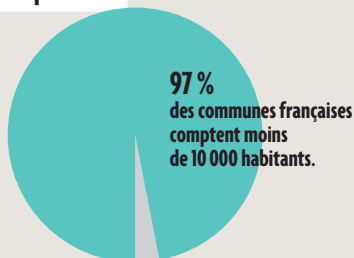
Source : baromètre HoRHizons 2025 – Croisement « Statut collectivité/augmentation du turn-over des agents depuis 2023 ».

Difficultés de recrutement et de fidélisation selon la taille de la collectivité



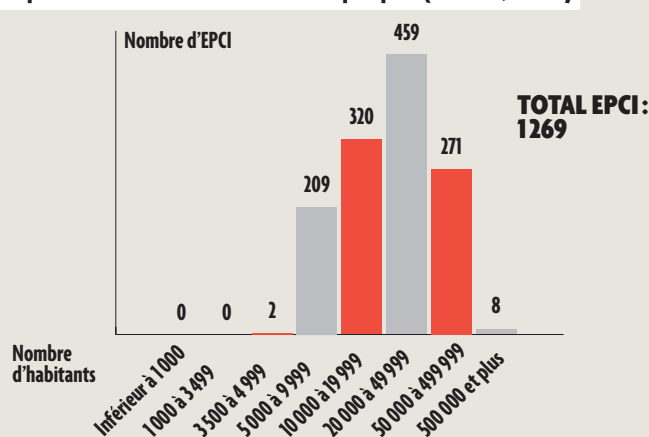
Source : baromètre HoRHizons 2025 – Croisement « Statut collectivité/difficultés à recruter et fidéliser les agents ».

Des petits partout



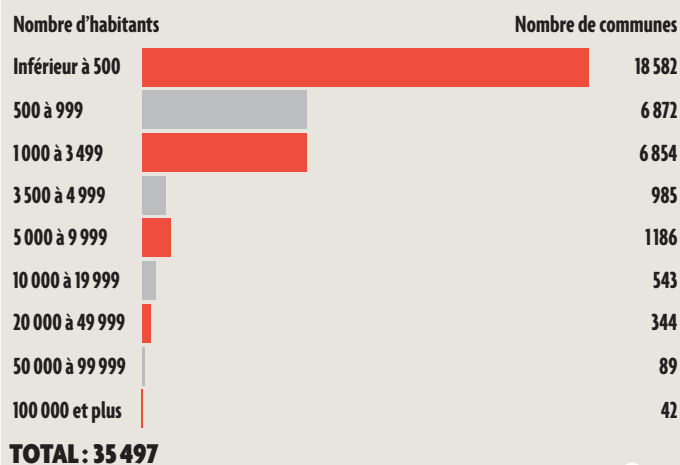
Source : Association des maires de France (AMF), 2025.

Répartition des EPCI à fiscalité propre (France, 2025)



Source : Association des maires de France (AMF), 2025.

Répartition des communes (France, 2025)



Source : Association des maires de France (AMF), 2025.



Des armes pour lutter contre la crise de l'attractivité

Voici deux communes d'environ 7 000 habitants. Il y a d'abord Loos-en-Gohelle, petite cité du Pas-de-Calais, dans un ancien bassin minier sinistré par la crise du charbon. La commune a su jouer de son histoire et surfer sur un projet écologique qui attire les regards de toute l'Europe. Il y a ensuite Paimpol, une commune côtière des Côtes-d'Armor qui peut s'appuyer sur son charme touristique, son port de plaisance mais est confrontée à une crise du logement sans précédent. Ces deux collectivités ne caracolent pas en tête des communes cossues dotées de recettes financières directes importantes. Mais elles maintiennent leur attrait et contrent l'effet de seuil. Voici pourquoi.

Paimpol, la chance du tourisme et la bataille du logement

Port de pêche et de plaisance, Paimpol est surclassé en haute saison à plus de 12 000 habitants. Certains étés, la cité côtière accueille même jusqu'à 20 000 résidents.

« Lorsqu'on ouvre un poste nous n'avons pas pléthore de candidats »

Le tout pour une ville taillée pour 7 500 habitants ! L'attractivité ne fait pas défaut à Paimpol, bien

que... Le tourisme ne génère pas de recettes directes majeures. La municipalité engrange peu de rentrées fiscales et ne peut pas compter sur un gros pôle d'activité. « Nous sommes la seconde ville importante du territoire avec Guingamp, moins touristique que nous mais qui a davantage de services. Nous

restons éloignés des importants pôles comme Saint-Brieuc, ce qui fait hésiter beaucoup de familles à venir travailler à Paimpol. On y arrive, mais lorsqu'on ouvre un poste, nous n'avons pas pléthore de candidats », assure Delphine Rouxel, la DGS. En cause ? L'éloignement et la problématique du logement. En interne, la ville a une équipe « presque » au complet. Presque, car le directeur des services techniques est sur le départ. La municipalité est aussi en quête d'une direction pour son centre d'action sociale (CCAS) mais peut tout de même compter sur sept cadres A. La directrice est un bon exemple de l'attrait que représente la ville. « J'y suis moi-même venue car c'est une ville qui bouge, qui monte des projets et des événements ».

Contrer l'effet de seuil

Pour contrer l'effet de seuil, la responsable joue avec les dotations, les subventions pour des projets d'investissement et assure un travail fin sur la dette. « Chaque année nous anticipons avec les élus en remontant un budget sur une base zéro, nous n'avons jamais le même que l'année passée. Cette réinterrogation annuelle est un choix fort pris ses dernières années pour dégager des marges de manœuvre ». C'est comme cela que cette année la ville peut compter sur une possibilité d'investissement de cinq millions d'euros. « Nous avons un gros projet d'école, des travaux en cours de voirie et surtout de logements ». C'est en effet là qu'il faut porter l'effort pour avoir les moyens d'accueillir des travailleurs et de futurs agents. Car en interne, la municipalité doit pouvoir compter sur une équipe stable. Or, son statut de ville centre (partagé avec Guingamp) n'est pas toujours un atout comme l'explique Delphine Rouxel. « Nous faisons partie de l'intercommunalité Guingamp-Paimpol Agglomération composée de 57 communes. Or, l'attribution de compensation que nous percevons de l'agglomération n'est souvent pas à la hauteur de nos dépenses. Les usagers viennent chez nous pour les services que nous offrons et nous assurons les frais de

Les atouts de Paimpol

- 130 agents - 7 500 habitants.
- 7 cadres A.
- Budgets :
 - * fonctionnement : 12 millions d'euros ;
 - * investissement : 5 millions d'euros.

Son atout : un travail serré sur la gestion de la dette et le budget de fonctionnement incluant une limitation de la masse salariale et un travail sur les dépenses service par service.



© alpha spirit - stock.adobe.com

structure. Cela a un impact financier et RH. Nous commençons donc à demander aux communes de participer par exemple aux frais de la structure France Services, mais elles sont réticentes ».

Loos-en-Gohelle, petite mais écolo

On ne présente plus Loos-en-Gohelle, ancienne cité minière qui fait figure de pionnière de la transition écologique et de la participation habitants. Même à Loos, la tension sur les postes dans le secteur périscolaire se fait sentir. Comme ailleurs, ces contrats précaires et mal payés ne sont pas très attractifs.

- Un travail de sourcing
Pourtant, le directeur des services, Lucas Nyszak l'assure « il est assez rare que nous ayons un grand temps de latence pour pourvoir un poste ». L'explication tient au travail de sourcing mené par la RH qui permet de puiser assez rapidement dans un vivier de candidats. Loos peut surtout faire valoir son expertise sur les questions de transition écologique. « Nous attirons sans peine des talents notamment des jeunes diplômées qui assurent des postes de chargées de projet en conduite du changement sur l'agriculture et la mobilité. Toutes deux sortent de Science Po. Notre directeur adjoint des services techniques est un cadre du privé en fin de carrière, un ancien gestionnaire de deux sites pour une nationale d'électronique qui a voulu se lancer un nouveau défi », confie le responsable.

Les atouts de Loos-en-Gohelle

- 100 agents - 7 000 habitants.

- 6 cadres A.

- Budget :

* fonctionnement : 7 millions d'euros;

* investissement : 2,5 millions d'euros.

Son atout : des ressources internes compétentes mobilisées pour obtenir des subventions. Six dossiers lauréats au titre du fonds vert en 2022 pour 1,8 million d'euros.

Pariant sur des profils singuliers

Attirante, la municipalité innove aussi en pariant sur des profils plus singuliers et admet que certains jeunes cadres viennent s'y « faire les dents ». C'est le jeu et Loos accepte de s'y prêter. Grâce à cette double posture d'attrait et d'ouverture d'esprit la collectivité peut se targuer de n'avoir eu presque aucun turnover sur le mandat qui se termine. Et ce, même si la politique de rémunération n'est pas la plus intéressante du territoire, loin de là. Lucas Nyszak avance en outre « nous sommes en train de réfléchir à une évolution du projet de service pour pallier les départs en retraite ». Comme à Paimpol, l'anticipation reste un atout à avoir dans sa manche pour lutter contre l'effet de seuil.

« Nous attirons sans peine des talents notamment des jeunes diplômés »



La solution : des DGS couteaux suisses



Effet de seuil oblige, la direction générale des services des petites collectivités doit inévitablement faire preuve de polyvalence. « Je dois sortir régulièrement de mes fonctions stratégiques pour aller gérer le quotidien. Cela peut être une personne qui pose problème à l'accueil ; gérer et aider à la mise en place d'un événement. Tout récemment j'ai dû pallier une absence au niveau du CCAS et gérer les agents tout comme la panne de frigo de la résidence autonomie », décrit Delphine Rouxel en souriant. Une posture couteau suisse que la directrice demande aussi à ses chefs de pôle.

Management, des DGS tous terrains et inspirants

La polyvalence c'est aussi ce sur quoi repose le management de Jean-Charles de Belly, qui administre les services de la communauté de communes de Mad & Moselle auprès de ses huit agents de catégorie A. « Nous n'avons pas les moyens d'avoir un ingénieur de l'eau ou un expert du bâtiment. Mes chargés de mission sont donc bien formés mais surtout agiles », assure le directeur qui les recrute directement

Les mutualisations multiples sont un parti pris pour dépasser l'obstacle de l'effet de seuil

Exemple de coopération : dépasser le périmètre du bassin de vie

La communauté de communes de Mad & Moselle a mutualisé la compétence d'administration du droit des sols avec la communauté de communes du bassin de Pompey. Cette dernière, beaucoup plus cossue, ne fait pas partie du même bassin de vie. Les deux collectivités sont néanmoins adhérentes du même établissement public de coopération intercommunale. Une initiative favorisée par le lien entre les deux directions générales des services pour mettre en place un service unifié d'ADS avec un guichet unique de l'habitat. Grâce à ce travail, un groupement de commandes a été réalisé pour la signalétique de la véloroute qui traverse les deux territoires. Le système d'information géographique a aussi été mutualisé. La communauté de communes du bassin de Pompey amène l'intégralité du matériel, la communauté de communes de Mad & Moselle missionne un de ses agents.

à l'université de Nancy où il enseigne en master d'administration publique locale. Là, son franc-parler, sa passion des politiques publiques « innovantes, efficaces » et « à la bonne échelle » lui servent à convaincre les candidats de rallier le siège de son interco, pourtant perdue en pleine campagne ! À Loos-en-Gohelle, Lucas Nyszak sait « qu'il ne peut pas attacher ses équipes à leur fauteuil ». « C'est à moi de créer les conditions pour qu'elles restent », assure-t-il. Pour ce faire, le responsable laisse une grande autonomie à ses cadres et leur promet de la reconnaissance ainsi qu'une excellence formation terrain. En échange, ses chargés de mission font un effort sur le salaire. Créer des conditions d'évolution et d'épanouissement, telle est la recette de ces directions de service qui se couple avec une administration ambitieuse. À ces compétences internes s'ajoute en effet le bénéfice de la mutualisation et d'un savoir-faire de coopération.

Mutualisations et coopérations

« La mutualisation est clairement notre atout », explique Pierre Laroche, le directeur général des services (DGS) de la communauté de communes du Gâtinais Val-de-Loing. Les communes de son territoire peinent sur le scolaire, la collectivité de Seine-et-Marne a donc opté pour une rémunération attractive sur le secteur enfance jeunesse qui est a minima 10 à 15 % au-dessus de ce qui se pratique sur les territoires voisins. Les mutualisations multiples (secrétariat de mairie, services techniques, Atsem, service prévention, entretien...) sont aussi le parti pris de la communauté de communes de Mad & Moselle pour dépasser l'obstacle de l'effet de seuil. Celles-ci sous-entendent une volonté partenariale des directions de service.

Coup de main

À Loos, Lucas Nyszak n'hésite pas à aller donner un coup de main au directeur des services techniques du territoire d'à côté sur la conception d'un dossier de subventions. « Nous



© Lustrer Art Group - stock.adobe.com

À savoir

Le CNFTP délivre une formation sur les spécificités de la fonction de DGS d'interco, s.42l.fr/CNFTP-formation-role-DGS

les avons associés à un appel à projets auquel nous prenions part, l'idée étant que tout le monde soit gagnant ». Lorsqu'il y a quatre ans la collectivité du bassin lillois peinait à recruter un informaticien, une mutualisation informatique lancée avec l'agglomération lui a permis de cocher cette compétence. Désormais, les adresses emails des agents de la commune sont gérées par l'agglomération via un service payé par la petite municipalité. L'agglomération prend en outre en charge la messagerie collaborative mais la gestion des postes et des serveurs n'est pour l'instant pas mutualisée. C'est donc Lucas Nyszak qui assure l'intérim pour la gestion des postes de travail. Quant aux bugs informatiques, ils relèvent d'un prestataire. « Je fais office de coordinateur mais cela me coûte quand même moins cher que d'avoir un salarié à temps plein », assure le DGS.

Quand l'égo s'en mêle

La coopération n'est en effet pas toujours évidente. C'est le moins que puisse dire

Pierre Laroche qui a bien essayé en arrivant dans sa collectivité, quatre ans plus tôt, de fédérer les secrétaires de mairie et les DGS. « Cela reste difficile car il y a une défiance vis-à-vis de la communauté de communes. On se trouve au milieu du gué ». Le directeur cherche à monter des groupements de commandes sur les assurances, les fournitures, les prestations de services. « Des propositions souvent refusées par les communes », s'étonne-t-il. Et d'ajouter « Nous avons même un agent technique qui est en mesure d'aider les municipalités sur de l'aménagement de voirie, du contrôle de bâtiment. Mais peu d'entre elles se sont saisies de cette opportunité, alors qu'on le propose à titre gracieux ! C'est là qu'il y a un paradoxe », s'offusque le directeur pour qui la coopération est inévitable. Sans elle, certaines petites collectivités seront bientôt à la limite de la viabilité !

C'est donc le DGS qui assure l'intérim pour la gestion des postes de travail



L'ŒIL DE L'EXPERT

« La logique d'attractivité à tout prix coûte cher et se fait au détriment des habitants et des activités du territoire »



Achille Warnant

Docteur en géographie, chercheur associé au sein de l'UMR Géographie-cités, et conseiller scientifique au GIP EPAU. Il est également l'auteur d'une thèse portant sur les villes moyennes.

Vous travaillez sur des villes dont la strate va de 20 000 à 100 000 habitants, l'effet de seuil se traduit-il partout ?

« Il s'exerce de fait davantage sur des communes autour de 20 000 habitants. J'ai travaillé par exemple sur les villes de Vierzon et de Montluçon. Dans les deux cas, on observe des communes avec des moyens humains et financiers très contraints et qui passent leur temps à répondre à des appels à projets sans répondre forcément au besoin de leur territoire. Dans une autre commune, un élu me confiait son projet de médiathèque et j'étais surpris car la structure déjà en place n'était pas si ancienne. Mais comme il y avait un plan à l'échelle nationale qui finançait à X % un certain nombre de médiathèques, la municipalité y avait répondu. Avec l'argument qu'il valait mieux réaliser un projet que rien du tout. Les collectivités rentrent ainsi dans un engrenage qui les éloigne de leurs besoins réels. Or, identifier ces derniers nécessite de l'ingénierie interne qui n'est parfois pas

« L'emploi est créé par des gens qui sont déjà sur le territoire, alors il faut prendre soin du "déjà là" »

présente. Ce n'est donc pas qu'une histoire de moyen, l'effet de seuil induit aussi un manque

d'opportunités de carrière, de ressources internes et de capacité à agir ».

Vous observez malgré tout que les collectivités arrivent à porter des expérimentations et des innovations en dépit de leurs moyens humains et financiers limités ?

« Tous les territoires ont des ressources sur lesquelles s'appuyer. Qui sont humaines et naturelles. L'emploi est créé par des gens qui sont déjà sur le territoire (le secteur de l'entreprise ou la culture), alors il faut

prendre soin du « déjà là ». Cela devrait être une priorité des politiques publiques, plutôt que d'essayer d'attirer d'autres gens, usagers ou agents capables d'investir et de s'investir sur le territoire. Les communes sont entrées dans une logique d'attractivité à tout prix qui coûte cher et se fait parfois au détriment des habitants et des activités du territoire. Il faut sortir de cette logique de croissance démographique et davantage identifier les besoins, les ressources propres pour organiser la collaboration entre les acteurs privés, publics et associatifs ».

Y a-t-il un moyen de limiter l'effet de seuil, de le contrer ?

« Il faut réaffirmer une action "sur-mesure" dans les discours et dans les actes. L'un des principaux écueils des politiques publiques à destination des villes moyennes est de revendiquer une approche « sur-mesure » tout en reposant, dans les faits, trop souvent encore sur des logiques relativement standardisées. Pourquoi ne pas miser sur de la contractualisation mais en laissant plus de place aux collectivités locales et avec une stabilité budgétaire renforcée. Nous pourrions aussi imaginer la mise en place d'un fonds national d'expérimentation territoriale pour aider les territoires qui en ont le plus besoin à trouver des solutions adaptées à leurs enjeux. Il faut aussi sortir du « chacun pour soi territorial » et de l'attractivité à tout prix qui poussent à des stratégies entrepreneuriales urbaines peu efficaces. Cela supposerait une évolution des critères de répartition des dotations, d'une meilleure prise en compte des charges de centralité ou de nouvelles formes de mutualisation. Enfin, il faudrait cibler, via des dispositifs adaptés, les communes les plus vulnérables ».