



Nicolas CHAPEY

nicolas.chapey@administrateur-inet.org



Ludivine CHAUVET

ludivine.chauvet@administrateur-inet.org



Sophie GEFFROTIN

sophie.geffrotin@administrateur-inet.org



Letizia MURRET-LABARTHE

letizia.murret-labarthe@administrateur-inet.org

**DÉPARTEMENTS D'INDRE-ET-LOIRE (37)
ET DE LOIR-ET-CHER (41)**



**RENFORCER LES
COOPERATIONS ENTRE
LES DÉPARTEMENTS
D'INDRE-ET-LOIRE
ET DE LOIR-ET-CHER**

Tuteurs au sein de la collectivité :

→ **Fabrice PERRIN**

Directeur général des services
CD37

→ **Patricia BONAMY**

Directrice générale adjointe
Ressources CD37

→ **Xavier PATIER**

Directeur général des services
CD41

→ **Cyrille BONVILLAIN**

Directeur général adjoint
Ressources et Développement CD41

*« Si l'on se préoccupait de l'achèvement des choses,
on n'entreprendrait jamais rien. »*

François 1^{er}, 1519

LA COOPÉRATION ENTRE DEUX DÉPARTEMENTS : EXPLORER LES POSSIBLES

→ Deux départements, l'Indre-et-Loire (37) et le Loir-et-Cher (41) ont demandé de les accompagner dans le renforcement de leur coopération sur un champ large de compétences.

Au premier abord, cette commande se présente comme une réaction à la loi Notre (Nouvelle organisation territoriale de la République, 2015), dans un contexte tendant à la disparition des départements. Ce qui a poussé nombre d'entre eux à se rapprocher et à envisager des mutualisations et fusions. Si ce spectre s'est aujourd'hui éloigné, le regroupement des départements demeure un horizon pertinent dans le cadre des nouvelles régions fusionnées.

De fait, la commande s'inscrivait dans une dynamique différente : la coopération, comprise plus comme un compagnonnage de route, ou un jumelage avec un partenaire privilégié, que comme une étape de convergence vers la mutualisation et la fusion.

Ainsi reconfigurée, la commande, très ouverte, se comprend mieux :

une exploration des possibles coopérations, de leurs plus-values diverses, avant de choisir des sujets permettant d'expérimenter plusieurs actions de coopération avec des équipes variées, tant dans les champs des ressources que dans les champs technique et social. Des démarches de coopérations ont été lancées sur les services d'aide à domicile, les ressources humaines, le pilotage financier, l'observation territoriale, l'innovation dans les collèges, les circuits courts dans la restauration, l'ingénierie départementale au service des communes, l'achat public, les téléservices.

Si les deux départements avaient déjà conduit quelques actions en commun (syndicat mixte pour le déploiement de la fibre, plate-forme numérique d'appariement entre les employeurs et les bénéficiaires du RSA, promotion touristique du Val-de-Loire), celles-ci restaient isolées et n'avaient pas contribué à instaurer une culture de la coopération. Le bassin de vie commun entre Tours et Blois, le long de l'axe ligérien, offre une assise territoriale pertinente aux projets de coopération. Cependant, la diversité des territoires (avec la présence notable de la métropole de Tours, et l'écart de population du simple au double entre les deux départements), et les différences des pratiques administratives participent à rendre cette coopération moins évidente qu'il n'y paraît.

La commande visait à nouer des liens à différents niveaux techniques et administratifs, qui pourraient donner l'envie aux exécutifs départementaux de déployer des coopérations de projet plus ambitieuses.

UNE DÉMARCHE VEILLANT À INSTAURER UNE DYNAMIQUE DE TRAVAIL COLLABORATIF ENTRE LES DEUX ADMINISTRATIONS

S'agissant d'un projet de coopération entre deux organisations, la démarche a pris une importance toute particulière. Il s'agissait, en effet, non seulement d'identifier les actions à mener de manière conjointe, mais également d'amorcer une dynamique partenariale. Le travail comporte deux séquences successives, chacune présentant des méthodes, objectifs et livrables spécifiques.

Séquence 1 - la phase exploratoire : 130 pistes de coopération identifiées

→ L'objectif de la première séquence était d'identifier et sélectionner les chantiers de coopération. Deux démarches ont été menées en parallèle : l'analyse comparative et la conduite d'ateliers collectifs.

Plusieurs exemples inspirants de coopérations interdépartementales ont été étudiés. Certaines font l'actualité, comme le projet de création de la collectivité européenne d'Alsace, ou bien la fusion annoncée de deux départements franciliens. D'autres sont moins connues mais apparaissent solidement ancrées dans le paysage local, comme l'Entente régionale de Savoie, créée en 1983 et devenue le Conseil Savoie-Mont Blanc. L'analyse de ces initiatives souligne la diversité des formes que peut prendre la coopération (institutionnelle ou technique ; actions conjointes ou mutualisation de services, création d'un établissement ad hoc voire projet de fusion...).

Si la volonté politique est un facteur indispensable de réussite de la démarche, la coopération des équipes administratives précède, permet ou suscite l'envie de coopérations politiques. Il était ainsi essentiel d'associer les directions des deux départements à la sélection des actions de coopération, ce qui s'est traduit par l'organisation d'ateliers collectifs d'idéation. Au sein de chaque collectivité, la plupart des directeurs ont été réunis.

Les participants ont d'abord été invités à entreprendre une démarche de « foisonnement » des idées, en proposant des pistes et échangeant autour des projets. La deuxième séquence d'ateliers, organisée une dizaine de jours plus tard, leur a permis de prendre connaissance des actions proposées dans l'autre département et d'évaluer l'ensemble des pistes selon deux critères : la plus-value qu'apporte la coopération et la faisabilité de l'action à court terme. L'utilisation d'outils numériques collaboratifs a permis de matérialiser le résultat des ateliers (130 pistes), présenté au comité de pilotage pour arbitrage.

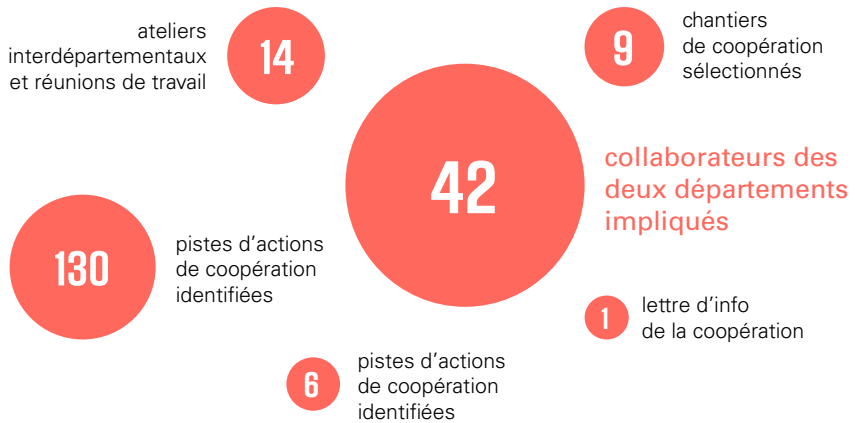
Séquence 2 - la phase opérationnelle : 9 chantiers inscrits dans un dispositif partenarial

→ La phase opérationnelle avait pour objectif de déterminer, pour chacun des neuf chantiers identifiés comme prioritaires, les modalités de mise en œuvre de la coopération.

CHANTIER	ACTIONS DE COOPÉRATION
LES SERVICES D'AIDE ET D'ACCOMPAGNEMENT À DOMICILE	<ul style="list-style-type: none"> - Échanges sur les modalités de tarification et de pilotage de la relation financière - Travail partenarial sur les opérateurs agissant sur les territoires des deux départements : accompagnement, évaluations communes, voire autorisations communes à titre expérimental
L'INNOVATION DANS LES COLLÈGES	<ul style="list-style-type: none"> - Retours d'expérience croisés sur les démarches innovantes en matière bâtiminaire - Préparation conjointe de demandes d'expérimentation du rattachement fonctionnel des gestionnaires aux départements
LA RESTAURATION SCOLAIRE ET LES CIRCUITS COURTS	<ul style="list-style-type: none"> - Échanges sur l'action du département face à un même enjeu de structuration et de relocalisation des approvisionnements
LES RESSOURCES HUMAINES	<ul style="list-style-type: none"> - Dix actions résolument partenariales dans les domaines de la mobilité et de la formation pour deux collectivités assises sur un même bassin de vie et d'emploi (notamment organisation d'une formation commune à la gestion de projet et d'un séminaire des cadres commun, accompagnement et mise en réseau des formateurs internes ou structuration d'échanges réguliers entre les directions des ressources humaines de chaque département)

CHANTIER	ACTIONS DE COOPÉRATION
L'INGÉNIERIE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE	- Échanges sur l'évolution de chacun des modèles, envisagée et envisageable.
L'OBSERVATION TERRITORIALE	- Adhésion du Département d'Indre-et-Loire à l'outil l'Observatoire de l'économie et des territoires, créé par le Département de Loir-et-Cher
L'OUTIL DE PILOTAGE	- Partage et appropriation par les directions générales d'un tableau de bord composé d'une sélection d'indicateurs (financiers, RH, solidarités), notamment pour se comparer et échanger sur des préoccupations communes (ex : suivi de la contractualisation)
LES ACHATS	- Elaboration d'une posture commune pour faire évoluer la gouvernance de la centrale d'achat Approlys.
LES TÉLÉSERVICES	- Présentation de l'association Cap'Demat par le Département de Loir-et-Cher au Département d'Indre-et-Loire.

→ Cette phase était notamment l'occasion d'amorcer la dynamique partenariale, raison pour laquelle les temps d'échanges interdépartementaux ont été privilégiés. À chaque réunion interdépartementale, les collaborateurs ont questionné leurs méthodes de travail, mais aussi leurs résultats. Cela peut ainsi permettre de se redonner confiance, et se rendre compte des avancées dans les services. Ces derniers comparent également leurs modèles d'action, leurs habitudes, leurs méthodes de pensée, ce qui offre une réelle possibilité de prise de recul.



Enfin, la pérennisation de la dynamique coopérative a été pensée à travers la mise en place d'un dispositif administratif ad hoc. Un modèle d'organisation et de gouvernance a ainsi été suggéré, institutionnalisé à travers une convention technique signée par les deux directeurs généraux des services. Celle-ci définit les engagements de chacun à poursuivre la coopération sur les chantiers engagés et énumère les champs de coopération complémentaires. Elle crée un comité de direction interdépartemental (CODIRI), composé des DGS et DGA de chaque département. Réuni à une fréquence biannuelle, à l'initiative du secrétaire général de la coopération (DGA ressources, alternativement), celui-ci s'assure de l'avancée des projets et garantit la cohérence des actions avec le cadre politique.

L'IMPORTANCE DES PROJETS DE COOPERATION POUR L'ACTION PUBLIQUE

L'un des enseignements principaux de cette expérience réside dans le fait qu'il existe de nombreuses raisons de coopérer entre collectivités - a fortiori entre Départements.

Nous avons identifié six finalités ou logiques de la coopération interdépartementale :

- **La pertinence territoriale** : exercice de politiques publiques sur des territoires voisins, aux caractéristiques socio-démographiques similaires... ;
- **L'atteinte d'une masse critique**, qui peut permettre de réaliser des économies d'échelle ;
- **La conception d'actions innovantes**, qui devient plus envisageable à deux ;
- **La capitalisation et la diffusion de bonnes pratiques** : les échanges d'expérience et la comparaison entre acteurs sont utiles.
- **La convergence**, qui harmonise le service rendu aux usagers sur un bassin de vie partagé ;
- **La force dans la négociation** vis-à-vis des autres acteurs, institutionnels (Etat, Région...) ou privés (fournisseurs).

Cette liste n'est pas exhaustive, mais elle montre d'emblée que la coopération ne signifie pas nécessairement mutualisation. L'objectif d'économies, généralement recherché, peut constituer une crispation ou un motif d'inquiétude. Les finalités ci-dessus sont autant de pistes pour dépasser le seul objectif d'économies. La coopération est ainsi un moyen d'améliorer le travail des agents et le service public rendu aux habitants.

Un autre enseignement de cette mission réside dans le rôle moteur que peut jouer l'administration. Si les projets de coopération doivent être portés politiquement, ils peuvent être fondés sur l'initiative des services, légitimes à proposer et amorcer des démarches de coopération. Les idées émanant des services sont extrêmement abondantes et permettent souvent d'améliorer l'action publique. L'expertise des collaborateurs et leur capacité à innover est donc à mettre plus souvent au centre des projets, en faisant confiance en leur capacité de prise de recul par rapport au quotidien.

UNE MÉTHODE TRANSPOSABLE POUR LA CONDUITE DE PARTENARIATS

La mission prenait place dans un contexte particulier. Cependant, les constats, la méthode et ses résultats peuvent être repris par d'autres collectivités qui souhaiteraient s'engager sur le chemin du partenariat et de la coopération.

A une époque où les collectivités souhaitent voir reconnues les initiatives locales visant à optimiser l'action publique, s'engager sur ce chemin est un moyen efficace pour remplir les objectifs d'adaptation innovante et de travail partenarial, qui s'imposent désormais dans les territoires.

Une démarche engageant une envie de travailler ensemble

Ateliers collectifs d'exploration, réunions de travail inter-collectivités, comités de direction conjoints, convention administrative de coopération... la méthode retenue est transposable à de nombreuses collectivités désireuses de s'engager dans cette voie. La démarche invite en effet à engager cette dynamique partenariale par le dialogue technique entre pairs, le croisement des regards et des méthodes, la connaissance mutuelle entre les partenaires, pour mieux se concentrer par la suite sur des actions porteuses partagées et la valorisation des initiatives.

Ces actions doivent être réalistes et parfaitement adaptées pour aboutir à des résultats effectifs. Les réalisations concrètes – coopérations techniques ou administratives, échanges de pratiques ou conduite de projets communs – seront autant de témoignages de la pertinence de ce lien entre les collectivités, et de l'opportunité de continuer, voire d'approfondir, le partenariat.

Une volonté et une ambition adaptées au contexte

De la découverte mutuelle, à l'échange en confiance, en passant par la constitution d'une parole commune, jusqu'à la réalisation de projets partagés, ces différentes étapes de la dynamique partenariale doivent permettre, en conciliant les intérêts de chacun, de construire une relation équilibrée dans la durée.

Par ailleurs, l'effet d'entraînement ne se limitera pas aux collectivités qui se seront engagées sur cette voie, mais pourra également se diffuser auprès des autres collectivités du territoire naturel - métropole, EPCI, communes par exemple - qui seront les premiers spectateurs des effets positifs du partenariat. Si les démarches de coopération peuvent être menées entre collectivités éloignées ayant l'envie de travailler ensemble sur un sujet précis, l'assise territoriale et historique conforte la relation privilégiée et la renforce. Ces démarches auront donc d'autant plus de pertinence et d'efficacité lorsqu'elles seront le fait de collectivités attachées à un même territoire d'action.

Vers un autre niveau de coopération

Prendre le temps, assumer cette politique des « petits pas », du travail entre pairs permet d'assurer l'implication des services concernés. Mais cela suppose également un portage constant et ferme des deux directions générales pour créer cet environnement commun de travail dans le respect de la biodiversité des collectivités concernées. La richesse de la coopération n'en sera que renforcée. Forts des acquis des premières coopérations techniques, les exécutifs pourront alors s'emparer de cette dynamique, pour écrire un nouveau volet de cette histoire partenariale, lui donner une autre ampleur, l'inscrire dans une autre temporalité, et toujours dans un seul objectif : améliorer le service public rendu.

