Association des Directeurs Généraux des Communautés de France

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ADGCF
Lille, le mercredi 8 octobre 2014

RAPPORT MORAL

I. BILAN 2011-2014

Cher(e)s collègues,

Intense : c'est sans doute le qualificatif qui convient le mieux à l'enchaînement des réflexions et réformes sur l'organisation des pouvoirs locaux qui se sont succédée ces dernières années. En point d'orgue, la promulgation de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui a permis à l'intercommunalité de franchir un nouveau cap. Au regard du contexte de crise inédit que rencontre notre pays et de la nécessité de bâtir les fondements d'une architecture territoriale plus efficiente, il y a fort à parier que nous n'en soyons d'ailleurs qu' « à la fin du commencement ».
A ce titre, le système du fléchage, expérimenté à l'occasion des élections municipales et censé faire entrer les communautés dans une nouvelle dimension démocratique, n'a pas eu l'effet escompté, s'avérant peu visible aux yeux des Français. Autrement dit, il faudra que nos parlementaires remettent l'ouvrage sur le métier pour faire en sorte qu'en 2020, l'intercommunalité soit pleinement légitimée par les urnes.

C'est avec l'ambition de promouvoir une organisation du territoire modernisée, garante d'une plus grande efficacité de l'action publique, que l'ADGCF s'est affirmée, tout au long du processus législatif, comme force de propositions, mobilisant l'expertise et la connaissance de la réalité du terrain qu'ont ses membres. Ce faisant, l'association a respecté les orientations stratégiques collectivement fixées à Rennes en 2011. Celles-ci étaient, rappelons-le, au nombre de trois :

- Professionnaliser l'ADGCF et l'affirmer comme centre d'expertise sur le management des politiques territoriales auprès des autorités publiques
- Dynamiser le réseau des délégations régionales de l'association
- Développer son offre de services à forte valeur ajoutée

Concernant la professionnalisation de l'association et son affirmation comme centre d'expertise :

Afin de soutenir la montée en puissance de l'ADGCF et de faire face au contexte « réformiste », nous avons, en 2012, recruté notre délégué général. Chargé tout particulièrement d'impulser une dynamique supplémentaire aux actions de l'association, il veille à lui faire jouer un rôle encore plus actif de proposition et de mobilisation de ses adhérents en amont des réformes programmées.
Dans l'objectif de faire mieux entendre notre voix auprès des autorités nationales, des associations de collectivités, de nos adhérents actuels et potentiels, nous nous sommes mis en position d'écrire notre projet institutionnel. Reposant sur une enquête qualitative et quantitative, mais aussi sur une série de 12 séminaires régionaux au cours de laquelle nous avons échangé avec plus de 300 collègues, le *Manifeste* de l'ADGCF rend compte de la vision de notre association relative à la dynamique intercommunale et de l'organisation des pouvoirs locaux, des spécificités du métier de directeur général de communauté et, enfin, de notre positionnement dans l'espace des associations de collectivités. Diffusé à la fin de l'année 2012 à l'ensemble des directeurs généraux d'intercommunalité, mais aussi aux parlementaires et dans les réseaux associatifs, ce document a consolidé la visibilité et surtout la légitimité de notre association.
Notre audition en juillet 2014 par André Vallini et son cabinet dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, nos précédentes rencontres avec les cabinets de Marylise Lebranchu et d'Anne-Marie Escoffier dans le cadre de la loi MAPTAM, sans oublier nos rendez-vous avec la Cour des Comptes et, en septembre dernier, avec l'Inspection Générale de l'Administration du Ministère de l'Intérieur autour des problématiques de mutualisation, témoignent d'une crédibilité renforcée de notre association, dont les avis sont de plus en plus écoutés parce que constructifs.
La signature d'une convention d'objectifs en 2012 avec l'AdCF a d'ailleurs participé de cette dynamique. Elle a permis aux élus de l'intercommunalité de s'appuyer sur les savoir-faire des directeurs généraux en matière d'élaboration des politiques publiques et de management et, à ce titre, de mobiliser le gisement d'expériences que représente l'ADGCF afin d'alimenter ses activités de lobbying. En retour, ce partenariat a permis à l'ADGCF de bénéficier d'un soutien financier et d'un bureau au sein de la Maison des Territoire, située au 22 rue Joubert à Paris et qui rassemble aujourd'hui les associations du bloc local.

Concernant la dynamisation du réseau des délégations régionales :

Parce que la contextualisation des problématiques territoriales constitue un impératif pour les cadres dirigeants des intercommunalités, il était essentiel de donner du souffle à nos délégations régionales. Entre 2012 et 2014, grâce à la mobilisation de nombreux délégués régionaux, que je remercie, nous avons considérablement renforcé notre action locale et enrichi notre programme de séminaires, qu'ils s'agissent de rencontres labellisées ADGCF *stricto sensu* ou conduites avec nos partenaires, voire avec d'autres associations et organismes comme le SNDGCT, l'AATF, le CNFPT, les INSET ou la Caisse des dépôts. Mutualisation des services, finances locales, réformes des collectivités, évolution de la fonction publique territoriale, politiques environnementales… Autant de thématiques abordées dans le cadre des 60 séminaires qui ont jalonné ces trois dernières années.

Nous souhaitions également que la consolidation du réseau local de l'ADGCF donne l'occasion à nos adhérents d'investir les politiques régionales et de nouer un dialogue avec leurs homologues des Conseils régionaux afin de préparer la prochaine étape de décentralisation. Dans cette optique, nous avons organisé en 2013 un cycle de séminaires dédié aux coopérations Régions-intercommunalités qui a réuni plus de 400 directeurs généraux communautaires autour de 19 directeurs généraux de Conseils régionaux.
Enfin, afin de répondre à la demande de nos adhérents et de faciliter la tâche de nos délégués régionaux, nous avons mis en place en 2014, un « kit séminaire » : en partenariat avec Sémaphores et KPMG, ce dispositif permet une offre duplicable dans l'ensemble de nos délégations, en termes de thématiques et d'intervenants ; il portait, cette année, sur les impacts de la loi Valls sur la structuration des conseils de communauté etsur l'élaboration des schémas de mutualisation. Au regard de son succès, cette formule sera reconduite en 2015 et complétée par de nouvelles thématiques.

Concernant l'éventail de services de l'association :

L'exigence technique et managériale que suppose aujourd'hui le pilotage d'institutions intercommunales soumises aux aléas d'un environnement institutionnel et financier particulièrement instable, a conduit l'ADGCF à « muscler » son offre de services afin de mieux répondre aux nouveaux besoins de ses adhérents.
En témoigne le franc succès rencontré par nos Universités d'été du Grand Bornand, qui réunissent chaque année plus de 300 participants. Des modalités du « faire ensemble » en 2012 à la notion « mobilité » en 2014 en passant par la « proximité » en 2013, autant de thématiques qui ont polarisé ce rendez-vous annuel incontournable qui rythme l'agenda de notre association. A côté de ce temps fort, 7 colloques nationaux, portant prioritairement sur les problématiques financières et institutionnelles, sont venus compléter l'offre régulière de proximité proposée par les délégations régionales entre 2011 et 2014.
Nous en convenions à Rennes, il est, au-delà des colloques et séminaires, nécessaire de mettre à disposition de nos adhérents un corpus de connaissances en phase avec leur pratique quotidienne et les évolutions que sous-tendent les réformes en cours et à venir. Qu'elles soient uniquement le fruit d'un pilotage de l'ADGCF ou d'une démarche partenariale, nous nous sommes attachés ces trois dernières années à alimenter les réflexions de nos adhérents et à constituer une « bibliothèque » de l'ADGCF. En bref :

- En 2012 : *Manifeste de l'ADGCF* ; guide sur la mobilité durable avec Cofely Ineo et le SNDGCT ;

- En 2013 : étude sur les coopérations Intercommunalités-Régions avec KPMG et Sémaphores ; étude ADGCF sur le profil des DG d'intercommunalité ;

- 2014 : guide sur la fin des tarifs réglementés d'électricité avec EdF ; étude ADGCF sur les interactions socioécomiques entre communautés.

Par ailleurs, nous avons, avec l'AdCF, mandaté une équipe de sociologues et de politistes avec pour mission d'étudier la place de l'intercommunalité dans la campagne municipales de 2014 ; l'ouvrage sera publié à la fin de l'année 2014 aux éditions Berger Levrault. Enfin, en partenariat avec le laboratoire de sociologie de l'Ecole des Ponts, nous lançons en octobre une étude sur l'exercice du métier de directeur général d'intercommunalité à l'aune des mutations territoriales que nous traversons ; les résultats de ce travail seront publiés au premier trimestre 2015.

Enfin, probablement parce les mutations institutionnelles et territoriales qui se profilent rendent plus que jamais nécessaires les échanges entre directeurs généraux, le flux de messages déposés sur notre plateforme n'a jamais été aussi important : 631 sujets abordés et 1632 messages déposés entre 2012 et 2014. A côté de cet outil, de la newsletter et du site internet de l'association qui capitalise l'ensemble de nos travaux, nous avons lancé en juillet 2014 une revue de presse, considérant que, mobilisés par leur activité professionnelle, les directeurs généraux d'intercommunalité n'ont pas toujours le temps nécessaire pour compulser l'ensemble des informations et analyses relatives à la dynamique communautaire. Chaque mois, ce document fait ainsi la synthèse de la presse nationale, locale, spécialisée mais aussi universitaire sur le sujet « Intercommunalité » et autres thèmes connexes (collectivités, développement local, actualités législatives…).

Cher(e)s collègues,

L'ADGCF a grandi. Pour autant, elle a gardé son identité d'origine, son esprit d'ouverture et sa convivialité, mais aussi et surtout ses valeurs de solidarité indispensables à l'heure où bon nombre d'entre nous connaissent des situations difficiles.
Aiguillon technique reconnu de l'intercommunalité, notre association promeut ainsi, à partir de l'expérience de ses membres, une vision de l'organisation territoriale fondée sur les coopérations intra et inter communautaires, sur les nouvelles méthodes du management public et sur le pilotage des institutions en « mode projet ». La signature, en mai dernier, d'une convention de partenariat avec l'Association des directeurs de parcs naturels régionaux s'inscrit bien dans cette dynamique puisqu'elle conduit l'ADGCF à être le catalyseur d'un réseau de cadres dirigeants des territoires avant-gardistes.

Autrement dit, nous avons gagné notre pari. C'est pourquoi je voudrais remercier tous ceux qui m'entourent et qui m'aident à représenter et dynamiser l'association et à faire entendre sa voix. Je pense, en premier lieu, à Martine Poirot, notre présidente-déléguée. Je tiens également à saluer l'engagement de Jean-François Dauvergne, notre trésorier, garant de la bonne santé financière de notre association ; de Frédéric Pin, qui porte nos Universités d'été ; de Marie-Noëlle Anduru, qui assure les comptes rendus des Bureaux, permettant ainsi à tous nos membres de suivre les débats qui animent nos instances dirigeantes ; de nos délégués régionaux enfin, qui enracinent localement l'ADGCF, bref de tous ceux qui sont autant de relais démultiplicateurs de l'action de notre association.
L'ADGCF, c'est aussi une équipe technique, dont je tiens à souligner la qualité : Marie-Agnès, Katia, Laurence et David, qui sont, au quotidien, les interlocuteurs efficaces de nos membres mais aussi de nos partenaires ; partenaires que je remercie, une fois encore, pour leur implication et leur fidélité.

Au cours de ces trois dernières années, nous avons été entendus. Les réflexions exposées dans le cadre de notre *Manifeste* mais aussi les propositions de notre association soumises aux cabinets des Ministres Marylise Lebranchu, Anne-Marie Escoffier et André Vallini ont trouvé, au moins en partie, une traduction concrète, ancrant davantage le fait intercommunal dans le paysage institutionnel local. Sans doute, nous aurions pu aller plus loin.

J’espère néanmoins que notre travail sera jaugé positivement et que la liste que je soumets à nos adhérents, entre continuité et renouveau, se verra accorder un nouveau bail.

II. PERSPECTIVES

Cher(e)s collègues,

Incitations à la mutualisation et à l’élargissement des périmètres intercommunaux, montée en puissance du fait métropolitain et des coopérations interterritoriales, mutation du cadre départemental, rôle pivot du couple Régions-intercommunalités en matière d’aménagement et de développement des territoires… Ces mutations, parce qu’elles visent, dans un contexte marqué par la raréfaction de la ressource publique, une meilleure efficience et qualité du service public local, placent en première ligne les directeurs généraux d’intercommunalité, sollicitant en priorité leur expertise et leur capacité managériale.
Face à la dynamique des réformes territoriales, il nous faut encore et toujours aller de l'avant : c’est pourquoi j'invite tous nos adhérents à se mobiliser. C’est bien votre investissement qui permet à l'ADGCF de conserver son esprit pionnier et de répondre à sa double vocation : aider les cadres territoriaux et interterritoriaux à être au rendez-vous des mutations qui s’annoncent et servir d'aiguillon technique aux processus de décentralisation et de réforme territoriale.
C’est donc avec l’ambition qui caractérise notre association et ses membres, celle de jouer les « éclaireurs », que je vous soumets à votre sagacité les orientations stratégiques qui pourraient sous-tendre le déploiement à court et moyen termes de l’association :

Tout d’abord, au regard de la poussée de régionalisation annoncée et des vélléités de l’AdCF de structurer sa vie régionale, **je vous propose de revoir le dispositif des délégations de l’ADGCF afin de le constituer comme support et promoteur potentiel d’une action régionale en partie mutualisée entre les deux associations.** Ainsi, à côté des fonctions traditionnelles d’organisation d’échanges et de débats locaux dévolues à notre réseau régional –qu’il faut d’ailleurs renforcer–, il s’agit de soutenir les élus locaux dans la construction d’une position régionale du mouvement intercommunal. Cette démarche, qui s’inscrit dans le cadre de la convention d’objectifs signée avec l’AdCF, nécessite la nomination d’un troisième délégué régional –en sus des deux déjà chargés d’organiser, dans chaque région, les séminaires thématiques– responsable de la relation avec les représentants de l’AdCF mais aussi avec les directions générales régionales. L’enjeu est de mieux réguler la représentation des intercommunalités à l’échelle locale et d’assurer un flux constant d’informations, ascendant et descendant, communautés / têtes de réseau.

La prochaine vague de décentralisation et de transferts de compétences ainsi que l’évolution des périmètres régionaux vont sensiblement modifier l’environnement des communautés les conduisant à investir les futures conférences territoriales de l’action publique et à expérimenter, au quotidien, de nouveaux modes de coopérations horizontales et verticales entre territoires.

Autrement dit, en poussant à la démultiplication des synergies entre les échelons territoriaux, à l'intégration institutionnelle et fiscale du bloc local et en favorisant l'émergence de nouvelles « créatures » intercommunales avec la mise en place du Grand Paris, de la métropole du Grand Lyon et de la métropole d'Aix-Marseille, la refonte de l'architecture des pouvoirs locaux affectera les missions confiées aux directeurs généraux d'intercommunalité, si ce n'est le contenu et la natutre même de leur métier. **Sur ces problématiques, je souhaite ensuite que l'ADGCF continue à proposer une offre régulière de débats, à valoriser l'expertise technique et managériale de ses membres, et à jouer ainsi les « éclaireurs » en amont des réformes programmées**.

Dans cette optique, et, comme nous l'avons plaidé dans notre *Manifeste*, **je vous propose également de favoriser l'émergence d'un réseau des associations des professionnels des territoires, capable de faciliter la diffusion des hypothèses de travail, des idées et des réflexions prospectives qu'ils élaborent et expérimentent au quotidien**. Le rapprochement opéré avec l'association des directeurs de parcs naturels régionaux constitue la première pierre de cette démarche. Sans perdre leur identité d'origine, les deux associations ont la volonté de mutualiser leur travail de valorisation du métier et de l'expertise des cadres dirigeants d'intercommunalité et de PNR et d'unifier leur réseau professionnel en vue de produire une offre de services répondant mieux aux besoins de la nouvelle génération de directeurs territoriaux. Il s'agit de consolider cette dynamique et de faire en sorte que l'ADGCF soit un lieu ouvert aux dirigeants territoriaux et interterritoriaux, ainsi qu'aux directeurs de syndicats, qui engagent des méthodes de travail modernes visant à mieux appréhender les nouveaux enjeux des collectivités (conduite du « projet », évolutions du management public et des ressources humaines, coopérations infra et inter territoriales, adaptabilité aux mutations écologiques et économiques…).

Enfin, à l'aune de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, mais aussi du nouveau texte de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, **je vous propose de lancer, dès la fin de cette année, un nouveau tour de France de l'ADGCF**. La montée en puissance des intercommunalités mais aussi les processus de rationalisation des périmètres que nous engageons supposent des compétences à transférer et à unifier, de nouveaux pactes territoriaux à réaliser et surtout des agents du service public à rapprocher. Transformant peu à peu le visage des intercommunalités, ces évolutions répondent à une des valeurs cardinales que nous portons tous en tant que directeurs généraux : travailler à une meilleure efficience et qualité du service public local**. L'enjeu de ce tour de France est donc double : d'une part, aller à la rencontre de nos adhérents, débattre de l'association, de ses engagements et travaux, mais aussi, le cas échéant, répondre à leurs nouveaux besoins en termes de stratégies et d'exemples d'outils efficients et opérants de développement local. D'autre part, afin de consolider et de valoriser le positionnement spécifique de l'ADGCF, celui de vitrine de l'action concrète, il s'agira à l'issue de ce cycle de séminaires, de formuler une nouvelle série de propositions, fondée sur l'expertise d'usage de nos membres, et ainsi d'alimenter les réflexions des cabinets ministériels et des adminstrations centrales.** *In fine*, ce tour de France nous permettra de constituer le corpus de connaissances nécessaire à l'élaboration de l'acte II de notre *Manifeste*, que j'envisage comme la traduction opérationnelle des visées stratégiques que nous avions collectivement dessinées en 2012.

Pour faire face à l'ensemble de ces challenges, l'ADGCF devra bien entendu poursuivre sa professionnalisation et se doter de moyens démultiplicateurs de son action. Cela signifie, d'une part, **un renforcement de la mobilisation de ses membres** en mesure de porter sa voix et de la représenter auprès des associations de collectivités, des institutions territoriales, des organismes d'études de haut-niveau (Universités, SFE, CDC…) et des leaders d'opinion (syndicats, chambres consulaires, organismes patronaux…). D'autre part, l'enjeu sera aussi et surtout de **consolider ses fondations administratives**, c'est-à-dire d'**assurer la stabilisation de ses moyens techniques et financiers**.

Parce que l'ADGCF est davantage adepte du mouvement que du *statu quo*, voici la feuille de route que je vous soumets pour le mandat qui s'ouvre.

Pascal Fortoul
Président de l'ADGCF