Directeurs généraux d'intercommunalité : un pouvoir discret au cœur du bloc communal

Rapport d'enquête

Martial Foucault et Eric Kerrouche
(Sciences Po – CEVIPOF)

Alors que les directeurs généraux des services (DGS) des intercommunalités forment la cheville ouvrière du bloc communal, ils demeurent paradoxalement méconnus. L'enquête menée en partenariat avec l'ADGCF (Association des Directeurs généraux de communautés françaises) et Territoria Mutuelle restitue des trajectoires, des motivations et des pratiques qui, mises bout à bout, composent le portrait d'un corps professionnel très qualifié, fortement autonome et intensément mobilisé. Elle éclaire aussi les conditions concrètes d'exercice d'une fonction exigeante, soumise à des contraintes de temps, de ressources humaines et de stabilité institutionnelle, dans un contexte où les intercommunalités gagnent en visibilité depuis leur installation dans le paysage institutionnel du bloc communal

L'enquête a été conduite entre le 10 et 25 septembre 2025 auprès de l'ensemble des DGS d'intercommunalités et administrée à l'aide d'un questionnaire d'une durée de 25 mn. Avec un taux de réponse de 32%, l'enquête couvre une très bonne représentativité de leurs structures (à l'exception des Métropoles).

1. Des DGS expérimentés et très investis dans la fonction

Un profil de cadres territoriaux aguerris

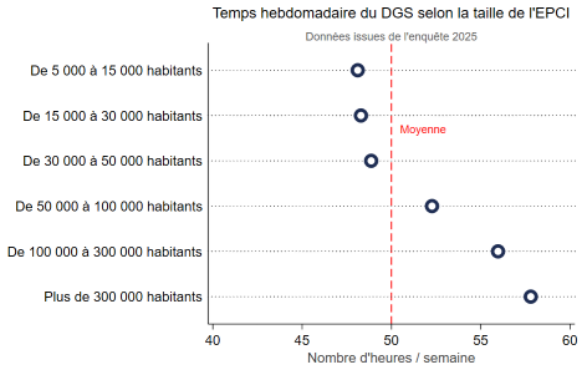
Encadré- portrait-robot du DGS intercommunal
Il s'agit majoritairement d'un homme d'environ 50 ans disposant d'un niveau de qualification élevé, agent de la fonction publique territoriale avec une ancienneté moyenne de 8 ans, consacrant près de 50h/semaine à ses fonctions et globalement pessimiste sur l'avenir du pays. Se définissant avant tout comme manager polyvalent, le DGS d'EPCI est satisfait de ses conditions de travail mais pose un regard alarmiste sur les conditions d'attractivité de la fonction publique territoriale.

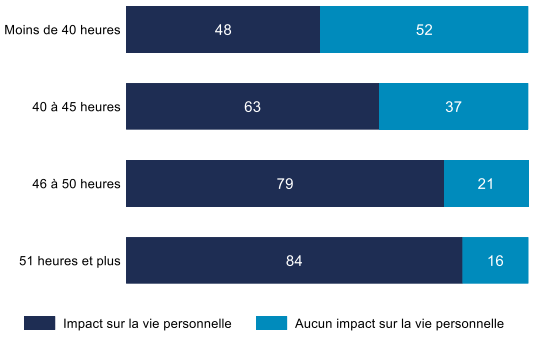
Les DGS forment un groupe professionnel à dominante masculine (60% des répondants), d'une moyenne d'âge de 52 ans (près de 80 % des répondants se situent entre 40 et 59 ans). La fonction de DGS est donc largement occupée par des cadres d'âge intermédiaire ou senior, déjà bien ancrés dans le système intercommunal.
Ensuite le niveau de diplôme révèle une population très qualifiée, près de 90 % ayant un diplôme bac +4 ou supérieur, illustrant le niveau de qualification requis pour occuper ce poste.

Enfin en termes statutaires : les DGS dans leur très grande majorité relèvent de la fonction publique territoriale (84,6 %) tandis qu'une minorité, soit 15,1 % sont des contractuels (plus fréquemment présents dans les EPCI de grande taille).
On a donc affaire à un corps de direction très professionnalisé et qualifié adossé à la fonction publique. Reste que l'expérience qu'ils ont de cette fonction est assez récente : 47,8 % d'entre-eux n'occupent ce poste que depuis moins de 5 ans et pour 41 % il s'agit même de leur première expérience dans la fonction.

Des professionnels investis dans leur mission

Les résultats montrent une intensité horaire qui distingue clairement la fonction de DGS des autres cadres territoriaux, la moyenne déclarée s'élevant à 50 heures par semaine. Cependant la taille de l'intercommunalité joue un rôle : dans ceux de plus de 50 000 habitants, 51 % des DGS déclarent travailler plus de 50 heures par semaine, contre 22 % dans les intercommunalités de moins de 50 000 habitants. Cette intensité est encore plus prononcée chez les contractuels : 45 % d'entre eux déclarent plus de 50 heures hebdomadaires, contre 26 % des DGS titulaires de la fonction publique territoriale. La fonction est donc particulièrement exigeante dans les grandes intercommunalités et en fonction du statut (même si l'on a une corrélation entre taille de l'intercommunalité et statut de contractuel).





Une telle implication a un impact marqué sur la vie personnelle : presque 61 % des DGS estiment que « la vie de DGS est une fonction où l'on ne compte pas ses heures ». La proportion monte à 66 % chez ceux ayant moins de 5 ans d'ancienneté (et même 90 % chez les 30–39 ans, quand bien même ces derniers ne sont pas très nombreux). La socialisation à la fonction se fait donc sur un registre très exigeant, avec une norme implicite du « travail sans compter ».

On voit ainsi se dessiner un cœur de fonction très investi, souvent sur longue durée, mais avec un équilibre vie professionnelle/vie personnelle fragile, surtout dans les grandes structures et pour les profils statutaires les plus exposés.

Une mutualisation limitée et une forte autonomie

La mutualisation du poste (le plus souvent avec la ville-centre de l'intercommunalité) reste minoritaire, elle n'est pas complètement marginale puisqu'elle concerne 1 DGS sur 7. Ce sont à la fois DGS plus jeunes qui sont le plus concernés (40 % des 30–39 ans sont

DGS mutualisés, contre 7 % seulement des 40–49 ans et 14 % des 50–59 ans) ainsi que les DGS en fin de carrière (28 % des 60-69 ans). La mutualisation apparaît donc comme une modalité plus fréquente chez les générations récentes, ce qui contribue à densifier encore leurs charges mais également chez celles et ceux qui ont le plus d'expérience.
En miroir, le degré d'autonomie déclaré est très élevé : 87 % des DGS, qu'ils soient hommes ou femmes, déclarent disposer d'une forte autonomie dans la fonction qu'ils exercent. Même chez les DGS les moins satisfaits de la vie qu'ils mènent, une majorité (57 %) se dit encore en forte autonomie. La fonction apparaît ainsi comme un poste de grande latitude décisionnelle, mais où l'autonomie ne suffit pas toujours à compenser la charge temporelle et la pression environnante.

2. Un poste au cœur de la recomposition du bloc communal

L'affirmation de la montée en puissance des intercommunalités

Les DGS posent un diagnostic très net sur l'évolution de l'architecture administrative et politique des territoires, sans doute encore de manière plus forte que les exécutifs intercommunaux pour/avec lesquels ils travaillent.
Ainsi à la question de savoir quelle institution entre commune et intercommunalité a pris le plus d'importance depuis dix ans, la quasi-totalité des répondants (88%) estime que l'intercommunalité a pris l'ascendant sur la commune. La logique est identique lorsqu'on compare intercommunalité et département : là encore les DGS placent massivement l'intercommunalité devant le département, confirmant que selon eux le centre de gravité de l'action publique locale s'est déplacé vers le niveau intercommunal. De manière globale, les répondants ont une vision très territorialisée du pouvoir. Dans la comparaison entre l'importance prise par les collectivités locales et l'État depuis 10 ans, environ 69 % des DGS jugent que les premières ont pris davantage d'importance que le second (contre 21 % qui estiment au contraire que c'est l'État qui a gagné en influence). Là encore, la perception est largement convergente, quel que soit le profil sociodémographique.

Le sentiment diffère cependant en ce qui concerne la place du préfet. En effet, les DGS sont un peu plus nombreux (38 %) à juger que les élus ont gagné en poids face au préfet, 29 % pensent le contraire et 25 % estiment qu'il n'y a pas de différence (les 8 % restants n'ont pas d'avis sur la question). L'équilibre des réponses traduit une cohabitation plutôt qu'une substitution.
Reste que pour autant, la fatigue institutionnelle repérable chez les élus intercommunaux se retrouve également chez les DGS qui sont 87 % à considérer que « le cadre d'action des intercommunalités et de leurs communes doit être stable ». Cela confirme une attente forte de stabilisation institutionnelle après plusieurs vagues de réformes. S'agissant de la relation commune-intercommunalité, les DGS sont assez conservateurs. S'ils sont conscients des attentes d'ingénierie des communes les moins peuplés vis-à-vis de l'intercommunalité, ils sont majoritairement opposés (55 %) à la restitution de compétences aux communes par le niveau intercommunal tout comme à l'idée d'un transfert à la carte de la compétence urbanisme. Ils sont également réservés sur des évolutions démocratiques en étant partagés sur une élection directe de l'exécutif

intercommunal ou des conseillers communautaires, et en souhaitant majoritairement conserver une élection par fléchage de ces derniers.

Gouvernance de l'EPCI : un fonctionnement globalement jugé satisfaisant

Si l'on se tourne maintenant sur le fonctionnement interne de l'intercommunalité, les DGS dressent un tableau plutôt positif :
Pour 80 % d'entre eux, leur intercommunalité fonctionne « bien » ou « très bien ». De la même façon les conseils communautaires sont décrits comme majoritairement pacifiques : 75 % des répondants positionnent le fonctionnement des conseils du côté « pacifique » plutôt que « agressif ». Il est vrai que dans près de 3 EPCI sur 4, les DGS rapportent qu'il n'y a pas d'opposition déclarée et que les votes en conseil communautaire sont unanimes dans les mêmes proportions.
En revanche, de manière convergente avec ce que l'on retrouve chez les exécutifs intercommunaux, si les DGS sont un peu moins de 50 % à considérer que les conseillers communautaires sont bien associés à au fonctionnement de l'intercommunalité (47,4 % exactement), le diagnostic est bien plus réservé sur l'implication des élus municipaux non communautaires : près des deux tiers des DGS considèrent que ces élus sont mal ou très mal impliqués dans le fonctionnement intercommunal. Cela souligne une frontière persistante entre le cœur intercommunal et la périphérie municipale, que les DGS perçoivent comme un véritable enjeu de gouvernance.

Bilan de l'EPCI : un bloc jugé performant, malgré les tensions

Interrogés sur le bilan de l'EPCI depuis 2020, les DGS formulent une appréciation globalement positive. Plus de 75 % jugent le fonctionnement de leur EPCI « bien » ou « très bien ». Le bilan des cinq dernières années, lorsqu'il est évalué sur une échelle amélioration/dégradation, tend nettement vers l'amélioration ou la stabilité, avec une minorité seulement de réponses marquant une « forte dégradation ». Les données indiquent par ailleurs que les DGS les plus anciens dans la fonction évaluent légèrement mieux le bilan de leur EPCI que ceux entrés récemment, signe que l'expérience atténue certaines perceptions de tension. Si certains points interrogent comme les contraintes que représentent le manque de moyens en personnel ou encore les contrôles jugés tatillons de l'État, voire dans une moindre mesure le manque de moyens financiers, le jugement est globalement positif. Il contraste avec une perception beaucoup plus pessimiste de la situation nationale (voir infra), ce qui renforce l'idée que les DGS voient les EPCI comme des îlots de stabilité et d'efficacité dans un environnement politico-économique jugé dégradé.

Une fonction jugée utile et valorisante, mais projetée dans un avenir incertain

Une très forte satisfaction de rôle et un capital de confiance élevé

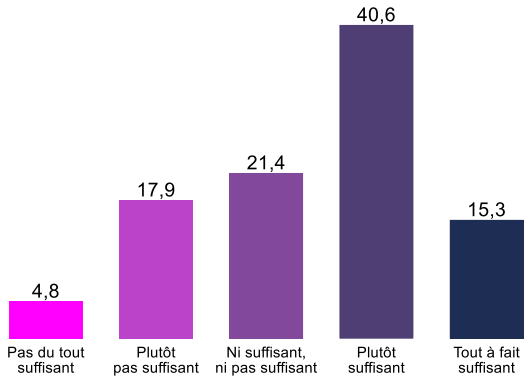
Sur les dimensions classiques de satisfaction au travail, la fonction de DGS apparaît très gratifiante à plusieurs égards :

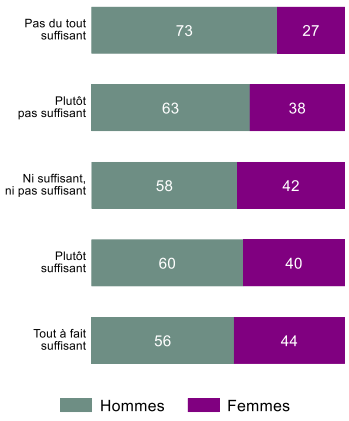
- Les missions et tâches quotidiennes sont jugées intéressantes par près de 90 % des répondants et l'on ne trouve que peu de variations selon les profils ;
- Le sentiment d'effectuer un travail utile est quasi unanime : 93 % des DGS se déclarent d'accord ou tout à fait d'accord avec cette affirmation, quelle que soit la taille ou le statut de l'EPCI ;
- La confiance de l'exécutif est également très élevée : 93 % des DGS estiment bénéficier de la confiance de la présidence et les niveaux sont comparables pour la confiance des élus et de l'équipe administrative.

Bien entendu cette satisfaction connait des variations : si certains domaines d'intervention sont perçus comme facile, d'autres sont plus ardus (c'est notamment le cas de l'urbanisme ou des ressources humaines, les difficultés en la matière augmentant avec la taille de l'intercommunalité). Néanmoins, cette combinaison – autonomie forte, sentiment d'utilité, confiance politique et administrative – caractérise un poste pivot au sein du bloc communal, occupant, selon eux, une position de « manager polyvalent » et de « conseiller politique de l'exécutif ».

Rémunération, charge et perspectives de carrière : un équilibre sous tension

De manière générale, les DGS jugent leur rémunération adaptée, mais avec des écarts sensibles selon le statut et la taille de l'EPCI. En effet, une légère pointe d'insatisfaction se manifeste dans les intercommunalités les plus petites (- de 15 000 habitants) et chez les contractuels : 33 % des contractuels trouvent leur rémunération insuffisante, contre 20 % des agents titulaires.





A quelques mois des prochaines échéances municipales et intercommunales, l'avenir des DGS dans leur poste peut se poser. En effet, les nouvelles majorités qui sortiront des urnes auront un impact sur le destin professionnel des DGS. A cet égard, leur intention à horizon 2026 traduisent à la fois un attachement à la fonction et un certain niveau d'hésitation sinon de fatigue : 54 % envisagent de rester au même poste ; 16 % souhaitent changer de poste ou d'EPCI et 31 % ne se prononcent pas. L'un des critères explicatifs tient à la satisfaction quant à la vie menée. Les DGS insatisfaits de la vie qu'ils mènent se distinguent nettement : 57 % d'entre eux souhaitent changer de poste, alors que parmi les DGS satisfaits, 62 % déclarent vouloir rester au même poste.

Enfin, la perspective d'avenir est marquée par un fort contraste entre l'échelle locale et l'échelle nationale. S'agissant de l'avenir de l'EPCI à cinq ans, la majorité des DGS anticipe une situation stable ou légèrement dégradée, mais les réponses restent relativement équilibrées : environ 10 % anticipent une amélioration, 65 % la stabilité et 25 % une dégradation. La moitié des répondants estiment cependant qu'au regard de l'autonomie fiscale, il faudra choisir à l'avenir entre investissements structurants et services immédiats à la population et 42 % pensent qu'il faudra diminuer aussi bien les investissements structurants que le niveau de service à la population
Enfin, pour la situation de la France, le pessimisme est massif : environ 65 % des répondants anticipent une forte dégradation de la situation nationale à cinq ans, et moins de 10 % projettent une amélioration. On retrouve ici la même dichotomie que dans d'autres enquêtes auprès d'élus locaux.

Des relations de travail globalement satisfaisantes

Difficile attractivité de la fonction publique territoriale

À l'échelle des ressources humaines, les EPCI à fiscalité propre concentrent environ 16% des 1,9 million de fonctionnaires territoriaux, soit quelque 300 000 agents. Les métiers de l'intercommunalité se sont étendus à une large palette d'expertise au fil des compétences acquises par ces structures. En conséquence, l'ingénierie territoriale appelle des compétences et des expertises nouvelles qui ne sont pas toujours pourvues par le vivier d'emplois de la fonction publique territoriale ou auprès de contractuels. Il s'en suit une tension face à la facilité avec laquelle les collectivités peuvent facilement ou non recruter.
Dans 9 cas sur 10, les DGS déclarent des difficultés de recrutement ; pour seize pour cent, elles sont même systémiques.
Deux causes principales se dégagent : le déficit d'attractivité de la fonction publique territoriale, cité par 83 %, et le déficit d'attractivité du territoire, évoqué par 65% des DGS. Autant de déterminants sur lesquels les intercommunalités disposent de leviers limités pour inverser la tendance. À ces contraintes s'ajoute une compétition accrue entre collectivités, qui tentent plus ouvertement d'attirer des fonctionnaires ou des contractuels en poste dans les communes voisines ; 18 % des DGS décrivent désormais ce phénomène comme « systématique ». Dans ce contexte, les DGS endossent fréquemment un rôle de « couteau suisse », naviguant entre des dossiers très techniques et des enjeux proprement politiques.
Ce qui les conduit, à la différence des élus, à déclarer suivre un plus grand nombre de formations, sans que le nombre soit aussi élevé que l'on pourrait l'imaginer (en moyenne 3 formations depuis 2020).

Qualité du dialogue social

Malgré ces tensions de marché du travail, la qualité du dialogue social reste élevée : près de 9 DGS sur 10 la jugent bonne, sans corrélation mécanique avec la taille des effectifs et avec une tendance plutôt favorable dans les plus grandes structures.

Au cœur du dialogue social, les relations avec les syndicats forment l'élément structurant des relations entre employeurs et employés. Mesurées sur une échelle allant de 0 (très mauvais) à 10 (très bon), les DGS attribuent une note de 6,5/10 à ces relations. Plus précisément, elles sont jugées satisfaisantes dans 53 % des cas, mauvaises dans 11% des cas, et neutres dans 36 % des cas restants. Les enjeux de santé occupent une place notable dans ce dialogue social, et donc indirectement de la qualité de vie au travail. Il ressort que le sujet est très présent (55%) et même davantage que dans le secteur privé, ce que confirment d'autres enquêtes (cf. Enquête dialogue social – Sciences Po CEVIPOF). Mais l'examen des dispositifs révèle des angles morts préoccupants : les DGS révèlent qu'il n'existe dans leur structure aucun dispositif de prévention contre les risques psychosociaux (53 % des cas), ni de plan de lutte contre les troubles musculosquelettiques (61 % des cas). Or nombre de collectivités intercommunales impliquent des métiers présentant des risques physiques et d'une pénibilité avérée au travail.

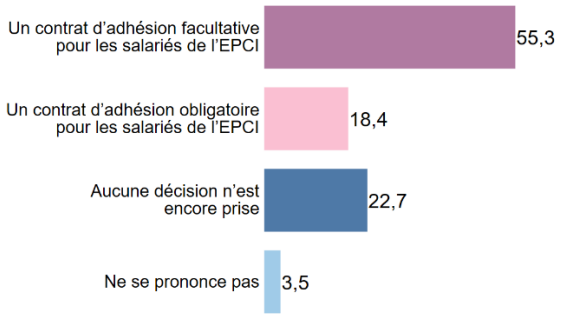
Qualité de vie au travail

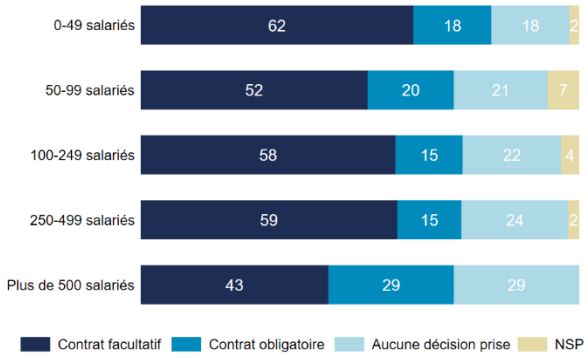
Même s'il existe plusieurs manières de mesurer la qualité de vie au travail (mesure objective ou subjective), nous nous sommes attachés dans l'enquête à interroger les DGS sur leur appréciation personnelle de leur propre qualité de vie au travail et aussi celle de leurs collaborateurs. Dans l'attente de la publication des résultats de l'enquête conduite par la DARES (*Enquête CT-RPS-Conditions de travail-Risques psychosociaux*) entre 2024 et 2025 pour avoir un point de comparaison solide, la qualité de vie au travail des directeurs d'EPCI se situe à un niveau élevé puisque 60% l'estiment supérieure à une note de 7,6/10. En revanche, les mêmes DGS accordent une note plus faible pour les salariés de leur structure avec une note de 6,8/10. En croisant ces deux mesures avec la taille de l'ECCI, nous observons peu de différences pour les DGS eux-mêmes, mais une vraie différence pour celle des salariés : plus la taille de l'EPCI est grande, plus les DGS perçoivent que la qualité de vie au travail des salariés diminue (73 % déclarent une bonne qualité de vie au travail pour les EPCI de moins de 50 salariés et 57 % « bonne » pour les EPCI de + de 500 salariés).
À un niveau plus global, près d'un DGS sur deux (47 %) considère que la qualité de vie au travail est de plus en plus difficile à garantir dans la fonction publique territoriale, signe d'une perception plus alarmiste sur l'état des enjeux de QVT dans les relations sociales et syndicales que ceux qu'ils éprouvent personnellement dans leur environnement de travail immédiat.

Prévoyance : des choix structurés par la taille des EPCI

Ces choix varient sensiblement avec la taille : dans les intercommunalités de moins de quarante-neuf salariés, le facultatif prédomine à soixante-deux pour cent ; dans celles de plus de cinq cents agents, il demeure majoritaire à quarante-trois pour cent, mais l'adhésion obligatoire progresse à vingt-neuf pour cent. Entre soutenabilité budgétaire, attractivité employeur et sécurisation des parcours, les arbitrages se font au plus près des réalités locales.

Parmi les éléments indirectement reliés à la qualité de vie au travail, la prise en compte de la prévoyance pour les salariés est très instructive. Depuis l'accord de juillet 2023, la protection complémentaire sociale prévoyance implique une obligation pour les employeurs publics de financer une PSC pour les agents et introduit implicitement la PSC dans le dialogue social. Concrètement, les risques prévoyance (incapacité, invalidité et décès) feront l'objet d'une décision par les employeurs d'avoir recours à plusieurs modalités de contrat pour garantir ce supplément de couverture pour les agents. A ce jour la majorité des DGS s'orientent vers un contrat d'adhésion facultative (55 %), tandis que 18,4 % privilégient l'adhésion obligatoire et 22,7 % n'ont pas encore tranché.





Ces choix varient sensiblement avec la taille : dans les intercommunalités de moins de 49 salariés, le contrat d'adhésion facultative prédomine à 72 %; et dans celles de + de 500 salariés, il arrive en tête à 43 %, mais l'adhésion obligatoire progresse à 29 %. Entre soutenabilité budgétaire, attractivité employeur et sécurisation des parcours, les arbitrages se font au plus près des réalités locales.

Conclusion

La fonction de DGS est perçue comme utile, reconnue et globalement satisfaisante, mais elle s'exerce dans un environnement national que les intéressés jugent sombre, ce qui nourrit une incertitude persistante quant à l'avenir. Un autre enseignement saillant tient à la dimension générationnelle : la profession présente aujourd'hui une double polarisation. Les DGS de 30–39 ans sont les plus exposés, connaissant une entrée dans le métier marquée par une mutualisation fréquente, une charge horaire élevée et une socialisation rapide à un environnement exigeant. À l'autre extrémité, les 60–69 ans expriment un regard plus positif et sont eux aussi plus souvent mutualisés, mais dans une logique de fin de carrière. Entre les deux, les 50–59 ans constituent le cœur stabilisé de la profession, bénéficiant du niveau d'autonomie le plus élevé et d'un positionnement plus assuré dans l'organisation.

Principaux enseignements de l'enquête :

1. **Profil type.** Les DGS d'EPCI constituent un corps très professionnalisé en majorité composé d'hommes (60 %), d'âge moyen(52 ans), fortement diplômé (90 % avec bac+4 et +), 85 % appartenant à la fonction publique territoriale, d'une ancienneté modérée (50% ont moins de 5 ans) et pour 41 %, il s'agit de leur première expérience. **.** 1 DGS sur 7 est mutualisé (40 % des 30–39 ans).
2. **Charge temporelle élevée.** En moyenne 50 h/semaine ; au-delà de 50 000 hab., 51 % dépassent 50 h (22 % en-dessous de 50 000). Les contractuels sont plus exposés (45 % > 50 h vs 26 % des titulaires). 61 % considèrent qu'on « ne compte pas ses heures » (66 % si < 5 ans ; 90 % chez les 30–39 ans).
3. **Montée en puissance de l'intercommunalité.** 88 % jugent l'intercommunalité plus importante que la commune sur 10 ans ; hiérarchie similaire face au département ; 69 % estiment les collectivités en gain d'importance vs l'État (21 % l'inverse). Attente massive de **stabilité** du cadre (87 %).
4. **Gouvernance jugée solide mais prudence institutionnelle.** Majoritairement **opposés** (55 %) à ce que les EPCI restituent des compétences aux communes et réservés sur un transfert « à la carte » de l'urbanisme ; les DGS affichent une nette préférence pour le **fléchage** plutôt que l'élection directe de l'exécutif/conseillers communautaires.
   80 % estiment que leur EPCI fonctionne bien/très bien avec conseils jugés majoritairement **pacifiques** (75 %) : absence d'opposition et votes **unanimes** dans 3 EPCI sur 4 ; mais élus municipaux **non communautaires** jugés peu associés par près de **2/3** des DGS.
5. **Satisfaction et reconnaissance élevées.** Environ 90 % trouvent leurs missions intéressantes ; **93 %** se sentent utiles et **93 %** bénéficient de la confiance de la présidence/élus/équipes. Le DGS combine avant tout des rôles de **manager polyvalent** et de **conseiller politique**.
6. **Rémunération et trajectoires sous tension.** Rémunération globalement « adaptée », mais insatisfaction plus forte dans les EPCI de petite taille et chez les contractuels (33 % vs 20 % titulaires). À l'horizon de mars 2026, 54 % souhaitent rester à leur poste, 16 % changer, 31 % restent indécis. La satisfaction de vie discrimine fortement ces intentions. Perspectives à 5 ans : ils expriment un certain **pessimisme national** (65 % anticipent une forte dégradation ; et 10 % une amélioration).
7. **Ressours Humaines : difficultés de recrutement et QVT contrastée.** 9 DGS sur10 signalent des difficultés de recrutement (16 % de manière « systématique »). Les causes principales avancées sont : la faible attractivité de FPT (83 %) et du territoire (65 %), concurrence inter-collectivités (18 % la jugent systématique). En matière de qualité de vie au travail, les DGS s'attribuent une note moyenne de 7,6/10 contre **6,8/10 pour les salariés de l'EPCI**, avec une dégradation plus forte quand la taille de la structure augmente.
8. **Dialogue social et santé au travail :** le dialogue social est jugé **bon** pour 90% des DGS interrogés; les relations avec les syndicats évalués à **6,5/10**. Le santé est un enjeu très présent (55 %), mais **53 % des EPCI sont sans dispositif RPS** et **61 % sans plan TMS**. Enfin, en matière de **PSC-prévoyance**, 55 % des DGS déclarent que leur structure a opté pour un contrat d'adhésion facultative (18,4 % adhésion obligatoire ; 22,7 % indécis), ce chiffre tombant à 43% pour les EPCI de + de 500 salariés.