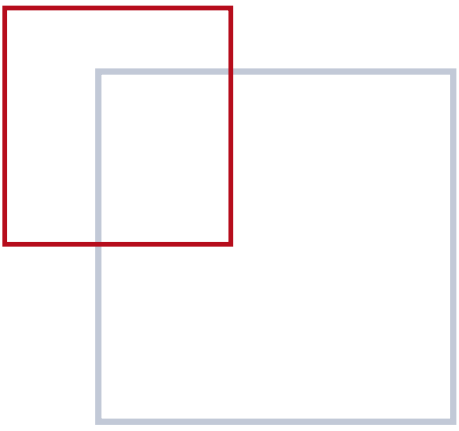
manifeste

DE L'ASSOCIATION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

Notre expertise d'usage au service de l'action publique locale

Association des Directeurs Généraux des Communautés de France



Association
des Directeurs
Généraux
des Communautés
de France

intro *par* ***Pascal Fortoul,*** *Président de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France* 4

I. L'INTERCOMMUNALITÉ, PIVOT DE L'ORGANISATION POLITIQUE DÉCENTRALISÉE **DU TERRITOIRE** 6

II. LE MÉTIER DE **DIRECTEUR GÉNÉRAL** D'INTERCOMMUNALITÉ FONDEMENTS & VALEURS 12

III. L'ADGCF DANS L'ESPACE DES ASSOCIATIONS **DE COLLECTIVITÉS** 16

conclusion 20

Annexes 22

intro

par ***Pascal Fortoul,***
Président de l'Association
des Directeurs Généraux
des Communautés de France

NOTRE EXPERTISE D'USAGE **AU SERVICE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE**

→ Le contexte

À l'issue des récentes réformes territoriales et fiscales, l'intercommunalité de projet est – et sera de plus en plus – l'échelle des solutions et des réponses en matière de conception et de mise en œuvre des services publics locaux. Responsabilisée dans les domaines du logement, des transports, de l'environnement, de la petite enfance, de la santé, de l'emploi, de l'urbanisme…, l'intercommunalité a franchi un cap historique. Catalyseur de projets, en prise directe avec les habitants, elle devient l'interlocutrice privilégiée et légitime des Régions, Départements et Agences nationales, le pivot de notre organisation territoriale.

→ Les principes

Pour l'ADGCF, qui réunit les directeurs généraux de communautés de communes, de communautés d'agglomération et de communautés urbaines, et qui a accompagné, depuis sa création en 1992, la montée en puissance de la dynamique communautaire, de nombreux défis restent cependant à relever pour assurer, sur le long terme, un fonctionnement optimal et modernisé du « bloc » communes - communauté.

Efficience des politiques intercommunales, gestion des ressources humaines, économies d'échelle, cohérence des choix publics, supplément de solidarité fiscale et financière, approfondissement des projets participatifs, autant d'enjeux qui, dans un environnement budgétairement contraint, mettent à rude épreuve le mouvement communautaire et qui placent en première ligne les directeurs généraux d'intercommunalité, sollicitant en priorité leur expertise et leur capacité managériale. C'est avec l'ambition d'anticiper les effets de ces mutations sur l'exercice même du métier de directeur général d'intercommunalité, d'y préparer ses adhérents et donc, de faciliter les prises de décision des élus, que l'ADGCF a engagé l'élaboration de son « Manifeste », soucieuse en cela de garder une « longueur d'avance ».

→ La méthode

Le principe méthodologique retenu : s'inscrire dans une démarche ascendante, partant de la base, c'est-à-dire des pratiques et de l'expérience des directeurs généraux.
Dans ce cadre, 32 entretiens exploratoires ont été menés entre mars et avril 2012 auprès d'un panel représentatif de directeurs généraux d'intercommunalité, cette première phase dans l'élaboration du « Manifeste » ayant pour objectif d'identifier les problématiques institutionnelles et managériales jugées prégnantes.
Afin de compléter le matériau déjà recueilli, une série de 12 séminaires régionaux a été programmée au mois de mai 2012. Ces rendez-vous ont permis de rencontrer près de 300 directeurs généraux issus de communautés de toute taille et de toute catégorie, permettant de saisir *in situ* la réalité du fait intercommunal. C'est, enfin, à partir de ces données « qualitatives » qu'un questionnaire a été élaboré et diffusé au mois de juin à l'ensemble des directeurs d'intercommunalité, adhérents et non-adhérents de l'association, soit 2 600 cadres dirigeants d'intercommunalité *1*.

Alors qu'une étape supplémentaire dans le processus de décentralisation semble se dessiner, ce « Manifeste » constitue une volonté de l'ADGCF de participer au débat en proposant une vision managériale de l'organisation des territoires, fondée sur « l'expertise d'usage » des directeurs généraux d'intercommunalité et visant à donner un « plus » d'efficacité et d'équité à l'action publique locale.

1/Voir les éléments statistiques restitués sur le site Internet de l'association : www.adgcf.fr Par ailleurs, le texte du Manifeste a fait l'objet de plusieurs amendements lors de sa présentation à Biarritz, le 3 octobre 2012, dans le cadre de l'Assemblée Générale de l'ADGCF.

I. l'intercommunalité
PIVOT DE L'ORGANISATION POLITIQUE DÉCENTRALISÉE DU TERRITOIRE

Trouver des réponses locales aux besoins exprimés par une société en mutation qui se joue des limites de notre maillage administratif élémentaire : tel est le défi que doivent aujourd'hui relever les intercommunalités au travers de leur Projet de Territoire. Le renforcement, au cours des deux dernières décennies, des compétences communautaires, qui contribue à faire des intercommunalités les autorités organisatrices des services publics locaux, les responsabilise de fait face aux bouleversements profonds qui s'annoncent.

En effet, le changement climatique, l'émergence d'une société de l'« hypermobilité », le développement du processus de métropolisation sans oublier la persistance d'une crise économique et budgétaire dont les effets se font durement ressentir, sont autant d'enjeux majeurs qui impactent les modalités de l'action publique locale et qui invitent à en repenser les cadres.

Pour l'ADGCF, dans la mesure où elle articule le politique et le fonctionnel, le territorial et le réticulaire, autrement dit, dans la mesure où elle privilégie le registre de l'« inter » à celui du « supra », l'intercommunalité incarne une formule novatrice d'administration locale, correspondant aux enjeux de l'époque et en capacité de promouvoir le passage d'une vision « organique » de l'architecture des pouvoirs locaux présupposant la nécessaire spécialisation des niveaux de collectivité, à une vision « systémique » prenant acte des flux (en termes de population, d'économie, d'informations…) qui traversent les territoires et des interdépendances croisées qui les caractérisent.

→ Renforcer l'infrastructure et la légitimité des communautés

Généralisée à l'ensemble du territoire national, dotée de ressources propres et de compétences polyvalentes, et disposant d'un conseil dont les membres seront élus en partie, dès 2014, au suffrage universel direct, l'intercommunalité apparaît, à l'issue de la promulgation de la loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) du 16 décembre 2010 et de la Réforme de la fiscalité locale, comme une collectivité locale « presque » comme les autres.

Pour 99 % des directeurs généraux d'intercommunalité, le développement de l'intercommunalité dépend principalement de l'implication et du volontarisme des élus.

Pour l'ADGCF, dans un contexte marqué par la raréfaction de la ressource publique et la complexification croissante de l'action locale, **l'enjeu est de faire en sorte que les acteurs politiques locaux aient à leur disposition des dispositifs organisationnels et managériaux performants,** concrétisant leur Projet de Territoire et permettant de répondre aux nouveaux besoins des populations qui émergent, sous l'effet associé des évolutions sociétales et d'une demande sociale toujours plus pressante.

Pour 95 % des directeurs généraux d'intercommunalité, la formalisation d'un Projet de Territoire contribue à l'efficacité de la communauté.

→ Accompagner l'émergence d'une administration locale « en binôme »

Considérant que **le travail collaboratif communes - communauté est essentiel au développement d'un territoire,** les directeurs généraux d'intercommunalité voient dans le déploiement d'une administration locale reposant sur un système binaire, le fondement d'une gestion municipale modernisée.

En octroyant au « bloc local », la clause générale de compétence, la loi RCT renforce l'intégration institutionnelle de l'intercommunalité. Par conséquent, pour l'ADGCF, **l'enjeu aujourd'hui est moins d'organiser le partage des compétences que de s'assurer de l'efficience des compétences partagées entre communes et communauté selon des responsabilités politiques différenciées :** à l'intercommunalité la mission de faire converger les points de vue municipaux dans le cadre d'un projet qui définit une vision stratégique du territoire et qui détermine le degré d'intercommunalisation des compétences du bloc local, dont certains services de proximité ; à la commune les politiques de préservation du lien social, mais aussi l'explication et la traduction localisée des politiques communautaires.

Pour 92 % des directeurs généraux d'intercommunalité, la compétence élaboration des PLU doit être transférée aux communautés.

Dans cette logique, le transfert de la compétence urbanisme dans sa dimension planificatrice au niveau intercommunal, au regard de l'acuité des problématiques de solidarité, de consommation d'espace et de mobilité que rencontrent les territoires, est une nécessité.

→ Mutualisation des services : un modèle innovant d'administration en réseau

C'est également dans la nature du dialogue qui se noue entre les services communautaires et communaux que se joue le niveau d'intégration du bloc local et la qualité des services publics qu'il dispense.

En encourageant l'organisation de services communs entre équipes municipales et intercommunales et en imposant à toutes les communautés la réalisation de « Schémas de mutualisation de services », la loi RCT conforte un mouvement engagé par de nombreuses communautés dans un souci d'optimisation des ressources humaines et financières et de meilleure qualité du service rendu.

Pour 95 % des directeurs généraux d'intercommunalité, la mutualisation apporte de l'expertise aux communes.

Au-delà même des problématiques liées à la raréfaction de la ressource publique, les processus de mutualisation contribuent à **apporter de l'expertise au bloc local et à repenser l'organisation de l'ingénierie du territoire.** Mais ils contribuent aussi, par leur caractère expérimental et évolutif, à **inventer une culture administrative réticulaire fondée sur la négociation et la collaboration** et supposant des modes spécifiques de management.

→ Soutenir l'éclosion d'une démocratie des usages

La désignation au suffrage universel direct des conseillers communautaires, via un système de fléchage de « haut de liste » inspiré du dispositif électoral de la loi Paris – Lyon – Marseille, à partir de 2014, apparaît comme une avancée dans la mesure où elle inscrit l'intercommunalité, son administration et ses agents, dans une nouvelle étape démocratique.

Pour autant, au regard des budgets, des compétences et des agents que gèrent les intercommunalités, seule l'organisation d'une élection intercommunale dans le cadre d'une circonscription communautaire, visant à constituer tout ou partie du conseil communautaire et à élire son président ou son exécutif, semble à même de donner à ses élus le surcroît de légitimité dont bénéficient les collectivités de « plein exercice ».

Si de futurs arbitrages politiques viendront probablement approfondir cette première avancée démocratique, pour l'ADGCF, **le régime électoral inachevé des communautés constitue cependant un appel à l'innovation**. Privée de l'onction du suffrage universel, l'intercommunalité invente de nouvelles scènes démocratiques et de nouvelles formes d'information de la population (conseil de développement, débats publics, conférences citoyennes). Ce faisant, les communautés s'attachent à saisir l'ensemble des « usagers » de leur territoire et à s'écarter du modèle de la « démocratie du sommeil » qui ignore les appartenances fluctuantes.

→ Optimiser les périmètres dans le respect des fondements de l'intercommunalité

Consécutivement, si **la modernité des intercommunalités réside dans leurs configurations diverses, à géométrie variable**, bien en phase avec la densité des réseaux et la complexité des mobilités contemporaines, le mouvement d'optimisation des périmètres communautaires, s'il veut être efficient, doit veiller à respecter les fondements communautaires en tenant compte de la spécificité des contextes territoriaux et institutionnels.

C'est pourquoi, pour l'ADGCF, les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale, programmant **les processus de fusion et d'extension d'intercommunalités, doivent nécessairement considérer l'hétérogénéité des territoires et les différents degrés de maturité des communautés dans l'exercice de leurs compétences**.

Pour 79 % des directeurs généraux d'intercommunalité, il aurait été important que les projets de SDCI tiennent compte des compétences exercées par chaque intercommunalité et des répercussions sur les agents qui y travaillent.

Ce faisant, il s'agit de mettre les intercommunalités dans les meilleures conditions pour construire de nouveaux pactes territoriaux et rationaliser l'organisation des politiques locales et des moyens humains, dans le respect des agents du service public.

→ Faire vivre les coopérations territoriales horizontales et verticales

L'organisation institutionnelle française est sous-tendue par une tension originelle entre partage des compétences et souveraineté. Ainsi, s'il admet la transversalité de certaines compétences (transports, développement économique, urbanisme, développement durable…), **chaque échelon de collectivité a tendance à vouloir être dépositaire de l'ensemble des politiques publiques sur le territoire qu'il administre**.

Dans le même temps, parce qu'il travaille les territoires de l'intérieur en démultipliant les liens en réseau qui désorganisent la continuité des lieux, le processus de mondialisation tend à « globaliser le local » et à nouer des interdépendances de plus en plus fortes entre les espaces urbains centraux, le périurbain et les territoires ruraux, tout en interrogeant le rôle et le positionnement de la Région et du Département.

L'enjeu aujourd'hui est donc de sortir d'un modèle qui repose uniquement sur les principes de subsidiarité et de partage des compétences entre niveaux de collectivité pour penser l'« interterritorialisation » des politiques publiques.

→ Organiser les solidarités intercommunautaires

La capacité des communautés à nouer des alliances avec les territoires environnants, qu'elle procède d'une initiative propre ou de la sollicitation d'une communauté voisine, voire qu'elle s'insère dans le cadre de dispositifs spécifiques (Pays, SCoT, syndicats techniques), contribue à **l'émergence de nouveaux espaces de coopération et de solidarité dépassant les limites intercommunales *stricto sen su***.

Le succès des pôles métropolitains, qui répondent à l'enjeu de la coopération entre des agglomérations situées au sein de grandes régions urbaines complexes ou de « corridors de développement », plaide désormais pour une pleine reconnaissance du rôle majeur que jouent aujourd'hui les intercommunalités urbaines dans l'organisation territoriale française et dont la cohérence des périmètres devra être réaffirmée et recherchée par les SDCI.
C'est en effet à partir des communautés centrales que se constituent peu à peu des alliances politiques à l'échelle des grandes régions urbaines, rendant du même coup plus lisibles les interdépendances entre le cœur urbain, exerçant des fonctions de centralité, et les intercommunalités périurbaines et rurales dont les aménités participent à l'attractivité globale de l'agglomération.

→ Un leadership territorial du couple Région/ Intercommunalités qui s'affirme

L'émergence du niveau régional suppose, en parallèle, la redéfinition des modalités de dialogue entre Région et intercommunalités, **les communautés ayant vocation à devenir les « mailles » de la territorialisation des politiques publiques régionales dans le cadre de la mise en œuvre de leur propre Projet de Territoire**. Confortées dans leur leadership territorial, les Régions pourraient, via les SRADT, développer un espace de réflexion et de contractualisation réunissant les collectivités du territoire et, tout particulièrement, les intercommunalités. Mandatés par leurs élus respectifs, les directeurs généraux de communauté et leurs homologues régionaux négocieraient alors les modalités de la déclinaison territoriale des documents de stratégie et de planification régionaux et le financement de l'ingénierie afférente.

Pour 52 % des directeurs généraux d'intercommunalité, la Région doit devenir une autorité coordinatrice entre les différents niveaux territoriaux.

In fine, il s'agirait **d'organiser un « faire ensemble interterritorial », reconnaissant les spécificités locales** parce qu'à géométrie variable selon les régions et en capacité d'accompagner les politiques nationales de développement en matière de développement économique, d'innovation, de recherche, de transport, d'environnement, de solidarité, etc.

Dans cette hypothèse « fédéraliste », donnant la prééminence au couple Région-intercommunalités, le Conseil général devrait revoir son positionnement territorial. Si son rôle de garant du lien et des solidarités urbain / rural, de soutien au développement des communautés de communes et son action en termes d'ingénierie territoriale opérationnelle complétant les compétences aujourd'hui présentes au sein du bloc local, ne sauraient être remis en question, sa spécialisation en matière d'action sociale serait plus que jamais à l'ordre du jour, tout particulièrement dans les départements urbains.

Pour 63 % des directeurs généraux d'intercommunalité, à l'avenir, le rôle du Département sera exclusivement dédié au social.

→ Pérenniser les ressources communautaires

La contribution des administrations locales à l'effort d'investissement public est essentielle pour soutenir l'emploi et la croissance. Les responsabilités des intercommunalités s'étant particulièrement renforcées ces dernières années dans les domaines du logement, des déchets, des énergies renouvelables, du transport, de l'aménagement, des équipements publics, de la voirie, etc., elles sont tout particulièrement attendues par leurs partenaires économiques.

Or, du gel des dotations de l'État à la baisse des cofinancements provenant des autres niveaux de collectivités en passant par des difficultés pour accéder au crédit et financer leurs investissements, force est de constater que les communautés font face aujourd'hui à des contraintes budgétaires inédites.

Pour 90 % des directeurs généraux d'intercommunalité, la réforme fiscale oblige à ralentir les investissements et à redéfinir les priorités.

À cela, s'ajoute la nouvelle donne fiscale liée à la réforme de **la taxe professionnelle qui accélère le processus de nationalisation des finances locales** et qui remet en cause l'autonomie financière des collectivités impactant doublement les intercommunalités : en mettant fin au principe de la spécialisation fiscale tout d'abord, en esquissant ensuite, une nouvelle géographie des richesses fiscales qui a d'ores et déjà des effets sur les stratégies de développement des territoires.

→ Les pactes financiers et fiscaux à l'agenda

Pour les intercommunalités qui voient leurs marges de manœuvre se restreindre, l'heure est à la recherche d'efficacité dans la conduite des politiques publiques.

Pour 84 % des directeurs généraux d'intercommunalité, la relation communes - communauté est modifiée avec la réforme fiscale (obligation d'information, concertation sur les taux).

À cet égard, la mise en place du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC), dans la mesure où il présuppose l'objectivation des critères de richesses et de charges de la communauté et de ses communes membres, relance le débat sur les politiques de solidarité interne au territoire et sur la définition, ou la redéfinition, du pacte financier local. **À charge pour le directeur général d'intercommunalité de mettre à disposition des élus les outils performants de mesure et d'évaluation favorisant la définition des nouveaux axes de la cohésion communautaire et d'équité fiscale à l'échelle du bassin de vie**.

Pour 64 % des directeurs généraux d'intercommunalité, le FPIC, outil de péréquation horizontale, est un bon principe.

Pour l'ADGCF, il s'agit donc de consolider cette dynamique qui fait de l'intercommunalité l'échelon de référence dans la péréquation entre les territoires et au sein de leur territoire.

→ Maintenir le lien entre territoires et entreprises

La réforme de la taxe professionnelle, en modifiant l'assiette des ressources perçues par les intercommunalités, induit de nouvelles perspectives de croissance pour les territoires communautaires. Si elle assure un fort dynamisme fiscal pour les intercommunalités d'attractivité résidentielle, elle tend à sanctuariser les ressources des territoires industriels et à accentuer la dépendance aux valeurs locatives.
La réorientation des politiques de développement local sur des axes non-productifs pourrait s'avérer désastreuse, d'autant que ce sont ces territoires-là qui alimentent la machine à redistribuer.

Pour plus de 60 % des directeurs généraux d'intercommunalité, avec la réforme fiscale, les communautés vont accentuer leur politique de logement et réfléchir davantage sur le type d'entreprises à accueillir voire freiner la création de nouvelles zones d'activités .

Il apparaît donc essentiel de garantir le lien fiscal entre entreprises et territoires, voire de proposer de nouvelles incitations, sachant par ailleurs que les normes issues du Grenelle de l'environnement et, plus largement, les conditions d'acceptabilité de la population, rendent de plus en plus difficile le développement des activités industrielles.

II. LE MÉTIER DE DE DIRECTEUR GÉNÉRAL d'intercommunalité

FONDEMENTS & VALEURS

Accompagnant l'affirmation progressive des communautés, leur montée en compétences, le renforcement de leurs capacités d'expertise et de leur encadrement, les directeurs généraux d'intercommunalité ont démontré, au cours de ces vingt dernières années, leur aptitude à donner une traduction stratégique et opérationnelle au « fait intercommunal », autrement dit, à s'adapter à des projets de développement et à des modalités de gouvernance à géométrie variable.

La nouvelle vague de décentralisation et de transferts de compétences qui s'annonce, avec pour corollaire le retrait relatif de l'État, modifiera l'environnement des communautés en les exposant à de nouveaux types de rapports avec les collectivités de rang intermédiaire (Départements, Régions), renforçant du même coup la multidimensionnalité et la multiterritorialité de l'action publique locale et la quête toujours renouvelée du territoire « fonctionnel ».

Pour l'ADGCF, dans ce contexte institutionnel en mutation, il est de la responsabilité des directeurs généraux d'intercommunalité, en lien avec ses équipes de direction, d'inventer de nouveaux modes de coordination pour assurer la cohérence et l'efficacité maximales des politiques publiques. En d'autres termes, l'enjeu est aujourd'hui d'avancer prioritairement sur la mise en place d'outils de management adaptés aux spécificités des intercommunalités (diversité des territoires, maturité du fonctionnement intercommunal, diversité des compétences exercées…) leur permettant de mieux piloter leurs projets et ce, en vertu d'une valeur cardinale : travailler à une meilleure efficience et qualité du service public local.

→ Les caractéristiques d'un « habitus » professionnel spécifique

Proposant des parcours professionnels diversifiés[2], évoluant dans des contextes territoriaux très hétérogènes, les directeurs généraux de communautés de communes, de communautés d'agglomération et de communautés urbaines, ont cependant en commun de partager et de promouvoir **une vision fédératrice de l'administration locale au sein de laquelle les communautés sont devenues de véritables instances de gouvernement**, proposant des modes d'action et de coopération particulièrement opérants.

→ Une fonction traditionnelle de « développeur » à préserver

S'inscrivant dans une logique de type « entrepreneuriale », issus de formations centrées sur l'aménagement, le développement et la valorisation des territoires, **les directeurs généraux d'intercommunalité se sont initialement affirmés comme des « développeurs »**, chargés de piloter et d'animer l'élaboration du « projet territorial », processus qui consacre la « modernité » de la dynamique communautaire dans la mesure où il s'oppose au principe des « blocs de compétences sectorielles » et permet de **reconstruire de la cohérence dans l'offre fragmentée des politiques publiques**. Autrement dit, le rôle de « porteur de projets » contribue à la spécification du métier de directeur général d'intercommunalité, à la valorisation de son expertise mais aussi à l'enrichissement des fonctions classiques de cadre dirigeant de collectivité.

63 % des directeurs généraux d'intercommunalité se définissent comme des « militants de l'intercommunalité ».

C'est bien parce que l'efficience du processus intercommunal a permis de maintenir le réseau communal, y compris le service de proximité particulièrement utile en milieu rural, tout en proposant des formes de solidarité territoriale entre communes fiscalement riches et fiscalement pauvres qui ont réduit les inégalités et amélioré le niveau moyen d'équipement local, que **les directeurs généraux d'intercommunalité revendiquent leur militantisme et leur vocation communautaires**.

→ La montée en puissance des fonctions de management

L'entrée des communautés, à l'orée des années 2000, dans une période d'organisation et de perfectionnement, d'intégration fiscale et institutionnelle, de montée en charge en termes de compétences et d'organisation interne de leurs services mais aussi de communication vis-à-vis des citoyens, est venue élargir les « attributs » du directeur général d'intercommunalité et le constituer en tant que « manager » ; **la qualité, le coût et l'évaluation permanente du service apporté au citoyen, étant plus que jamais au centre de ses préoccupations**.

2/ 43 % des directeurs généraux d'intercommunalité ont exercé dans le secteur privé

→ Un rôle de médiateur en émergence

Enfin, l'organisation de territoires toujours plus complexes, tous enchevêtrés, ne relève pas d'un seul périmètre d'action publique : elle procède davantage d'une coordination entre différentes échelles administratives.

Les directeurs généraux d'intercommunalité exercent ainsi de plus en plus des fonctions de **« médiateurs »** interterritoriaux, fonctions qui relèvent plutôt des directeurs de cabinet dans les collectivités « traditionnelles ». Dans un registre interne tout d'abord, où ils veillent à consolider le lien communes - communauté, en particulier à l'aune du nouveau mode d'élection des conseillers communautaires et à l'appropriation des projets territoriaux par leurs homologues communaux ; externe ensuite, la dissociation des territoires de vie et les demandes des habitants en termes de services publics exigeant une collaboration de plus en plus étroite entre les intercommunalités voisines et les collectivités intermédiaires.

Dépassant l'illusion que constitue la quête du territoire pertinent, rompus aux exigences d'une réflexion menée à plusieurs niveaux, les directeurs généraux d'intercommunalité, garants de l'intérêt et de la solidarité communautaires, sont aujourd'hui à même de résoudre les équations posées par la mise en œuvre de politiques publiques multiterritoriales.

→ Consolider le « bloc équipe » élus / directeur général

Mettre en œuvre, sans la trahir, la volonté des citoyens relayée par les politiques, constitue la valeur « matricielle » du métier de directeur général d'administration locale, quelle qu'elle soit. À la différence cependant du directeur général de collectivité « traditionnelle » qui hérite d'un projet politique et qui a la charge de le mettre en œuvre, le directeur général d'intercommunalité reçoit quant à lui de son président la responsabilité de conduire l'élaboration du projet intercommunal, c'est-à-dire de mettre en réseau l'ensemble des parties prenantes du conseil communautaire dans l'objectif de parvenir à une cohérence des points de vue suffisante et de permettre ainsi l'action.

> Pour **89 %** des directeurs généraux d'intercommunalité, une des spécificités de leur métier est d'aider des élus issus de listes différentes à formaliser un projet commun.

→ Traduire les prescriptions politiques

Régulateur, intermédiaire indispensable de toute décision et arbitre des besoins présentés par les services, **le directeur général d'intercommunalité s'attache à « traduire » au quotidien la volonté d'un exécutif dont la particularité est d'être collégial et souvent régi par le principe du consensus**. Sa responsabilité consiste de fait à mettre en place des dispositifs qui permettent de mieux expliciter, partager et diffuser les prescriptions « multilatérales » des élus communautaires et d'optimiser ainsi la mobilisation des ressources techniques de l'institution au service du projet politique.

→ Une nécessaire convergence des points de vue

La complexité qui caractérise la gouvernance des structures intercommunales, combinée au processus de politisation qu'elles rencontrent, interfère sur les missions du directeur général d'intercommunalité qui, s'il reste garant du respect des règles en place, doit de plus en plus prendre en charge l'élaboration de stratégies d'action.

Pour 97 % des directeurs généraux d'intercommunalité, le partage d'une vision commune du devenir de la communauté avec leur président est primordial.

Dans ce contexte, les liens d'interdépendance entre le directeur général d'intercommunalité et son président sont renforcés et rendent d'autant plus essentiel le partage d'une vision commune du devenir de l'institution et de son territoire. Cette nécessaire convergence de vues et d'objectifs est au cœur de la relation président - directeur général d'intercommunalité ; **elle peut être génératrice d'une plus grande instabilité dans la profession lors des renouvellements municipaux**.

→ Le métier de DGS communal, « horizon » professionnel du DGS d'intercommunalité ?

Parce que la dynamique communautaire a défini son identité autour des concepts de « projet », de « développement » et de « prospective », parce qu'elle a établi sa légitimité en s'imposant comme l'autorité organisatrice de politiques structurantes en matière de développement économique, de transport et de logement, mais aussi comme l'énonciatrice des politiques publiques territoriales, **les directeurs généraux d'intercommunalité affirment la spécificité de leur métier vis-à-vis de leurs homologues communaux, au regard de ces dimensions prospective et stratégique, en termes d'aménagement du territoire**.

Pour 76 % des directeurs généraux d'intercommunalité, leur métier est spécifique en raison de la nature des dossiers et des projets, plus complexes et structurants.

Pour autant, le développement des interventions communautaires de proximité pour faire face aux nouveaux besoins sociaux, l'essor des processus de mutualisation et la poursuite du processus d'intégration du « bloc local », tout comme la politisation croissante de l'intercommunalité qui répond précisément à sa montée en puissance, tend à faire converger les métiers de directeurs généraux de commune et de communauté. Les directeurs généraux d'intercommunalité en sont convaincus : l'aboutissement du mouvement intercommunal repose sur une imbrication de plus en plus étroite du **couple communes - communauté, cellule de base de l'administration locale du 21e siècle**, dans une logique de coopération et de complémentarité.

Pour 73 % des directeurs généraux d'intercommunalité, les métiers de directeurs généraux de commune et de communauté vont avoir tendance à converger et ce, pour l'enrichissement de la profession.

III. l'adgcf DANS L'ESPACE DES ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS

Portée par le mouvement communautaire qu'elle a contribué à promouvoir, évitant les postures corporatistes, l'ADGCF a su faire émerger un mouvement unifié de professionnels de l'intercommunalité et valoriser une vision constructive de l'intercommunalité de projet.

Association indépendante, libre dans ses prises de position, elle rassemble en 2012 plus de 700 cadres dirigeants de communautés de communes, de communautés d'agglomération et de communautés urbaines.

Cette dynamique ne saurait cependant constituer l'horizon final de l'ADGCF et occulter les défis auxquels elle est aujourd'hui exposée et qu'elle devra relever au cours des prochaines années.

Consolidation du mouvement intercommunal dans un contexte institutionnel et financier toujours plus complexe et fragilisant, travail de valorisation du métier et de l'expertise des directeurs généraux d'intercommunalité, affirmation des instances nationales et structuration des délégations régionales de l'association, élargissement du socle d'adhérents, participation au réseau des associations professionnelles de la FPT et contribution à leur mise en cohérence… Sur ces différents sujets déterminants pour son avenir, l'ADGCF doit contribuer à apporter des réponses claires et précises, inspirées par son esprit modernisateur et volontariste.

→ L'ADGCF, aiguillon technique de l'intercommunalité

L'ADGCF a connu au cours de ces dernières années un fort développement, soutenant et accompagnant l'essor de l'intercommunalité et captant principalement un « public » militant, fédéré par le discours porté par l'association.

86 % des directeurs généraux d'intercommunalité membres de l'ADGCF ont choisi d'y adhérer pour faire partie d'un réseau professionnel et développer les contacts avec leurs pairs.

Si elle ne doit pas perdre son identité d'origine, l'ADGCF doit aujourd'hui redéfinir sa stratégie et produire une offre répondant également aux besoins de la nouvelle génération de directeurs généraux d'intercommunalité. Émergeant dans un environnement financier contraint, celle-ci voit en effet dans la dynamique communautaire une source d'apprentissage d'une culture administrative originale, en réseau, et fondée sur des principes d'optimisation et de performance.

→ Un lieu d'échanges sur le fait intercommunal

Méthode et conduite du projet communautaire, évolutions du management public et des ressources humaines, coopérations intra et intercommunautaires, impact de la crise financière et économique sur les territoires et adaptabilité aux mutations économiques… C'est aussi l'organisation régulière de débats sur des sujets transversaux qui permet à l'ADGCF de maîtriser les risques d'une évolution trop « techniciste » de l'association et de la préserver de toute dérive « corporatiste » pour l'ouvrir sur des enjeux de société connectés au fait intercommunal.

C'est bien parce qu'au-delà des chantiers techniques, **l'ADGCF propose une certaine « philosophie » de l'intercommunalité** qu'elle est reconnue comme une association représentative de la diversité intercommunale, c'est-à-dire comme un lieu où est discuté et disséqué l'ensemble des problématiques que rencontrent les directeurs généraux, quelles que soient la taille et la catégorie de leur communauté.

Pour **90 %** des directeurs généraux d'intercommunalité, l'ADGCF est une structure favorisant la réflexion, l'échange d'expériences et le partage d'informations.

→ L'ADGCF, un « gisement d'expériences » au service des élus communautaires

Faire savoir au grand public les innovations et avantages que les communautés introduisent dans un paysage administratif complexe, valoriser leurs aspects vertueux (rationalisation administrative, modes de décisions collégiaux, pratiques participatives…) et corriger les dérives éventuelles, supposent, pour le mouvement intercommunal, de **ne pas se contenter d'agir en réaction à une offre descendante, mais bien d'être proactif**.

Pour 84 % des directeurs généraux d'intercommunalité, l'ADGCF et l'AdCF doivent entretenir des relations de partenariat, avec l'ADGCF en expert de l'intercommunalité.

La signature, en octobre 2012, d'un protocole de coopération partenariale entre l'ADGCF et l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), s'inscrit dans cette logique : fédération nationale des élus de l'intercommunalité, l'AdCF souhaite davantage s'appuyer sur les savoir-faire des DGS en matière d'élaboration des politiques publiques et de management et, à ce titre, mobiliser le **« gisement d'expériences » que représente l'ADGCF** afin d'alimenter ses activités de lobbying[3]. Ce partenariat, qui ne remet pas en cause l'autonomie de l'ADGCF, doit à l'inverse contribuer à promouvoir l'image et l'expertise de l'association auprès des autres associations de collectivités (AMF, AMGVF, ACUF, FNAU, Fédération des EPL…), mais aussi des autorités publiques.

→ Poursuivre la professionnalisation de l'association

Pour faire face à ces challenges, l'ADGCF qui a recruté son délégué général en 2012, devra se doter de relais démultiplicateurs de son action. Cela suppose un renforcement des possibilités de mobilisation des membres du Bureau et des délégués régionaux, mais aussi de **consolider son éventail de services à forte valeur ajoutée** (rencontres nationales et locales, cycles de formation en partenariat avec l'INET, le CNFPT et les INSET, outils de communication et d'échanges renouvelés, prospective managériale…). Au-delà de ces évolutions, l'association veillera à **préserver sa convivialité et son esprit d'ouverture, constitutifs de son identité**.

Pour 90 % des directeurs généraux d'intercommunalité, le processus de professionnalisation de l'ADGCF est une priorité.

Il s'agit de se donner les moyens d'être un centre d'expertise dédié au management des politiques territoriales reconnu, d'élargir les contacts *media* de l'association, d'accroître les interactions avec les organismes d'études de haut-niveau et les universités et de développer les occasions d'échanges avec les « leaders d'opinion » (organismes patronaux, syndicats, Chambres consulaires…) dans l'objectif d'aider les directeurs généraux d'intercommunalité à être au rendez-vous des mutations institutionnelles qui s'annoncent.

3/ La participation de représentants de l'ADGCF aux commissions de l'AdCF (institutions et pouvoirs locaux, finances et fiscalité, urbanisme, habitat et mobilités, environnement et services publics locaux, culture) doit ainsi constituer un atout pour les élus de l'intercommunalité et leur permettre d'affiner leurs positions et leurs stratégies vis-à-vis des autorités publiques. À cet égard, le rapprochement « physique » de la plupart des associations du bloc local (le GART, l'AdCF, l'ACUF, l'AMGVF, la FNAU, l'AMVB, rejointes par l'ADGCF, la fédération des SCOT, la coordination des conseils de développement, l'APFP, AMARIS, Terres en ville) au 22 rue Joubert à Paris devrait favoriser les collaborations et la recherche de synergies entre réseaux nationaux.

→ Dynamiser les délégations régionales

Pour 90 % des directeurs généraux d'intercommunalité, ce sont prioritairement les actions de l'ADGCF au niveau régional qu'il s'agit de renforcer.

Parce que la «contextualisation» des problématiques intercommunales constitue un impératif pour les cadres dirigeants des intercommunalités, il est essentiel de donner du souffle à la dynamique des délégations régionales. Dans ce cadre, il s'agit de renforcer l'offre régulière de proximité déjà existante intercalée entre les grands rendez-vous de l'ADGCF (colloques nationaux, Universités d'été, Assemblée Générale lors de la convention nationale de l'intercommunalité…), mais aussi de mieux prendre en compte la segmentation réelle des communautés au niveau des services et de proposer à l'échelle locale une offre complémentaire et adaptée à leur profil.

Pour 69 % des directeurs généraux d'intercommunalité, l'ADGCF doit proposer une gamme de services supplémentaires adaptée à certaines strates de communautés.

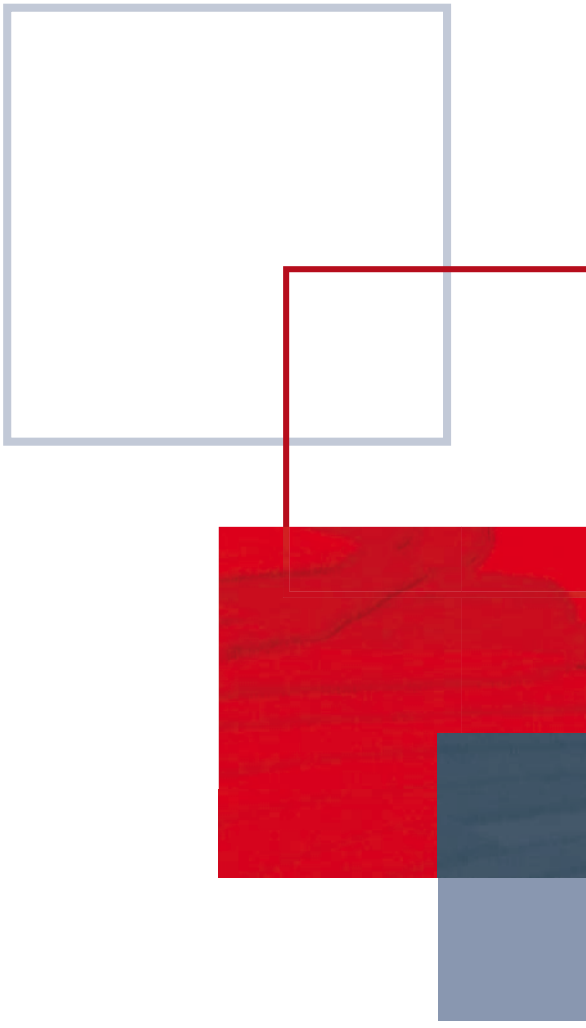
Si le processus de consolidation du réseau local de l'ADGCF doit contribuer à élargir son assise et sa notoriété auprès des directeurs généraux des communautés isolés et coupés des instances nationales, il doit aussi **donner l'occasion aux cadres dirigeants des intercommunalités d'investir les politiques régionales, de nouer un dialogue avec leurs homologues des Conseils régionaux et de préparer ainsi la prochaine étape de décentralisation**.

→ Rapprocher les associations de professionnels des territoires

L'ADGCF est la seule association dont l'objet social exclusif est de promouvoir le métier et les valeurs des directeurs généraux d'intercommunalité. Interlocutrice appréciée des administrations centrales et des grandes institutions (DGCL, DATAR, Caisse des Dépôts…), sa représentativité au sein de la fonction publique territoriale n'est pourtant pas suffisante pour faire pleinement bénéficier les autorités publiques de sa capacité d'expertise et de sa connaissance de la réalité du terrain.
C'est pourquoi, afin de faciliter la diffusion des hypothèses de travail, des idées et des réflexions prospectives que «fomentent» les cadres territoriaux et donc, d'éviter toute concurrence interassociative stérile, **l'ADGCF plaide pour des collaborations plus étroites avec le SNDGCT, l'AATF et l'Association des Directeurs de Parcs Naturels Régionaux, voire pour l'émergence d'un réseau des associations des professionnels des territoires**.

conclusion

VITRINE DE L'ACTION CONCRÈTE, L'ADGCF A DÉFINI SON ENGAGEMENT COMMUNAUTAIRE AUTOUR DE LA PROMOTION D'UN **MODÈLE DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE «À LA FRANÇAISE»** ET DE LA **VALORISATION D'UN MÉTIER ET D'UNE EXPERTISE SPÉCIFIQUES**, CEUX DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DE COMMUNAUTÉ.



Alors que les incidences des lois de réforme des collectivités territoriales (modification des périmètres communautaires) et de réforme de la taxe professionnelle (changement d'assiette et de contribuables) n'ont pas encore été complètement mesurées, il faut, sans perdre de temps, aller de l'avant dans la mutualisation des moyens, des compétences, des ressources avec les communes mais aussi avec les voisins intercommunaux, les Conseils généraux et régionaux.

La nouvelle phase de la décentralisation qui s'annonce, dans le cadre d'une législature très contrainte sur le plan budgétaire, devrait en effet viser l'optimisation du partage des rôles entre l'État et les collectivités locales, mais aussi entre les collectivités locales elles-mêmes : efficacité des systèmes de financement et des aides, révision des incitations fiscales de toute nature, nouvelle répartition des compétences, analyse du fonctionnement des agences nationales…

Exigeant une expertise technique et managériale croissante, l'évaluation et la refonte potentielle de l'architecture des pouvoirs locaux impacteront les missions confiées aux directeurs généraux d'intercommunalité, si ce n'est le contenu et la nature mêmes de leur métier. C'est pourquoi, l'ADGCF continuera à jouer les « éclaireurs », en étant encore plus active dans la mobilisation de ses adhérents en amont des réformes programmées.

Annexes

MEMBRES DU BUREAU
DÉLÉGUÉS RÉGIONAUX

➜ Composition du Bureau

Pascal Fortoul
Président ADGCF
Communauté d'agglomération du Pays Voironnais
pascal.fortoul@paysvoironnais.com

Martine Poirot
Présidente déléguée
Communauté de communes du bassin de Pompey
mpoirot@cc-bassinpompey.fr

Marie-Noëlle Anduru
Secrétaire nationale
Communauté de communes du Val de Vienne
mn-anduru@cc-valdevienne.fr

Philippe Pasquet
Secrétaire national adjoint
Communauté d'agglomération de Marmande
ppasquet@vg-agglo.com

Jean-François Dauvergne
Trésorier
Communauté de communes du Pays d'Amplepuis-Thizy
direction@ccpat.org

Anne Pellat
Trésorière adjointe
Vice-Présidente en charge des finances et fiscalité
Communauté d'agglomération de Laval
anne.pellat@agglo-laval.fr

Membres du Bureau

→ Vice-Présidents

Jacques Bouyat
Vice-Président en charge des sports
Communauté de communes du Pays de Quimperlé
jacques.bouyat@cocopaq.com

Emmanuelle Chambard
Vice-Présidente en charge des services publics /environnement
Communauté de communes Canton de Bourg-de-Péage
emmanuelle.chambard@cc-cantonbourgdepeage.fr

Dominique Garnier
Vice-Président en charge des ressources humaines, management, mutualisation
Communauté de communes d'Erdre et Gesvres
dominique.garnier@cceg.fr

Agnès Gori-Rasse
Vice-Présidente en charge de la culture
Communauté de communes de Saint-Romain de Colbosc
agnes.gori-rasse@caux-estuaire.fr

Anne-Marie Le Glanic
Vice-Présidente en charge des institutions/ pouvoirs locaux
Communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire
leglanicam@agglo-carene.fr

Pierre Lory-Foret
Vice-Président en charge du développement économique
Communauté d'agglomération de Vitré
p.lory-foret@vitrecommunaute.org

Membres du Bureau

→ Vice-Présidents

Bernard Mery
Vice-Président en charge de l'urbanisme et de l'aménagement
Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines
bernard.mery@mantesenyvelines.fr

Anne-Claire Mialot
Vice-Présidente en charge du fait métropolitain, interterritorialité et coopération
Communauté d'agglomération de Cergy Pontoise
Anne-claire.mialot@cergypontoise.fr

Patrick Phulpin
Vice-Président en charge de la représentation et de l'animation régionale
Communauté d'agglomération de Villefranche
p.phulpin@cavil.fr

Frédéric Pin
Vice-Président en charge des associations, Université d'été, ETS
Communauté d'agglomération des Portes de l'Isère
fpin@capi38.fr

Jean-Paul Vogel
Vice-Président en charge de la formation, relations CNFPT / INET
Directeur de l'INSET de Montpellier
jean-paul.vogel@cnfpt.fr

→ Présidents d'honneur

Patrick Coue
Président d'honneur
Communauté d'agglomération du Grand Angoulême
p.coue@grandangouleme.fr

Jean Laversanne
Président d'honneur
Ville de Rouen
jlaversanne@rouen.fr

→ Membres associés

Michel Bire
Membre associé
michelbire@orange.fr

Patrice Breton
Membre associé
patmat.breton@noos.fr

→ Délégué général

David Le Bras
Délégué général
david.lebras@adgcf.fr

Délégués Picardie

Serge Zacharewicz

Communauté de communes du Sud-Ouest Amiénois - serge.zacharewicz@ccsoa.fr

Anne-Claire Choquer

Communauté de communes du Pays de Valois

anneclaire.choquer@cc-paysdevalois.fr

Délégués Haute et Basse Normandie

Agnès Gori-Rasse

Communauté de communes de Saint-Romain de Colbosc - agnes.gori-rasse@caux-estuaire.fr

Thierry Cot

Communauté d'agglomération du Grand Évreux

dgs@agglo-evreux.fr

Délégués Île-de-France

Jacques Marsaud

Communauté d'agglomération Plaine Commune

jacques.marsaud@plainecommune.com.fr

Christian Camara

Communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest

christian.camara@agglo-gpso.fr

Délégués Bretagne

Jacques Bouyat

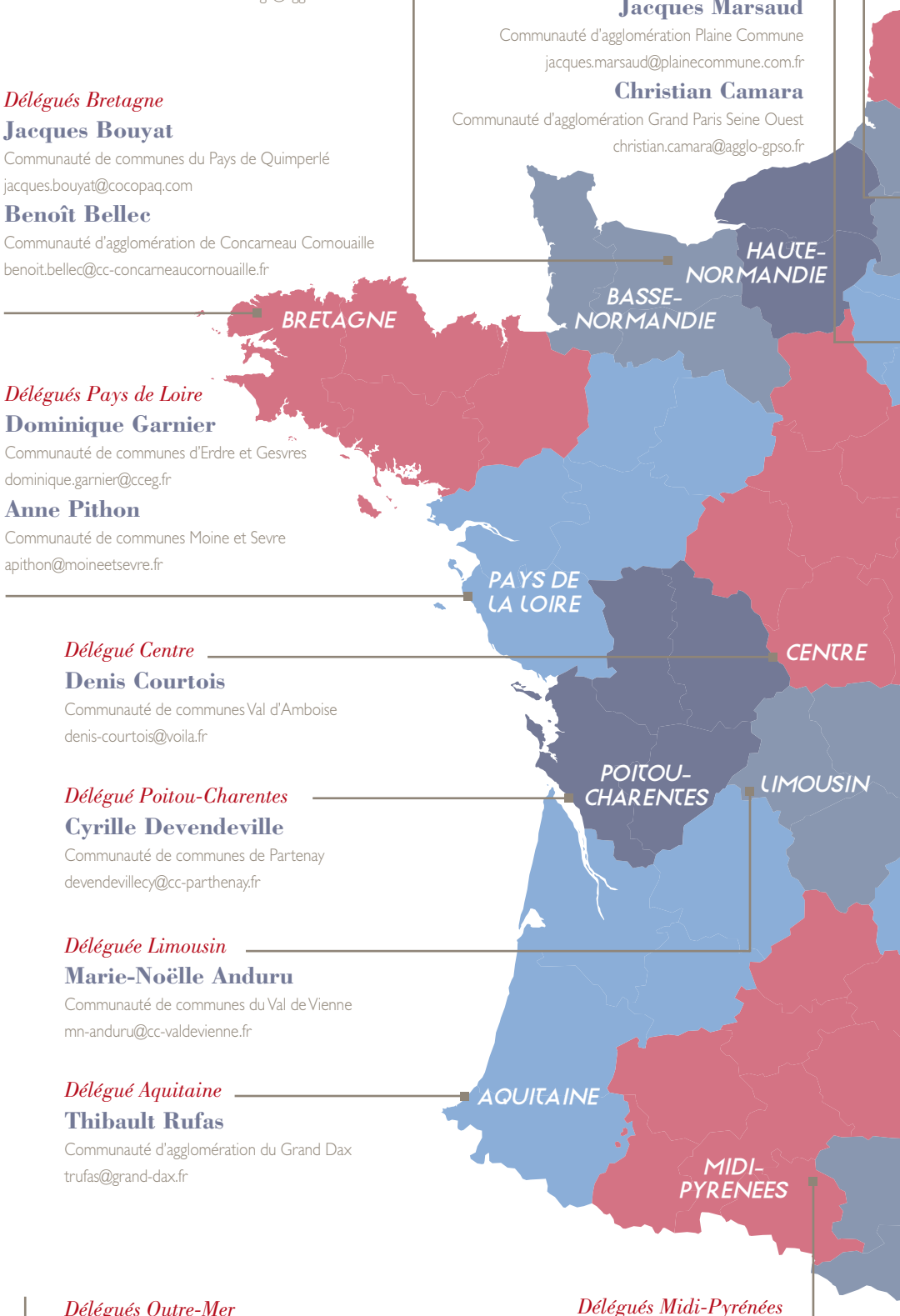
Communauté de communes du Pays de Quimperlé

jacques.bouyat@cocopaq.com

Benoît Bellec

Communauté d'agglomération de Concarneau Cornouaille

benoit.bellec@cc-concarneaucornouaille.fr



Délégués Pays de Loire

Dominique Garnier

Communauté de communes d'Erdre et Gesvres

dominique.garnier@cceg.fr

Anne Pithon

Communauté de communes Moine et Sevre

apithon@moineetsevre.fr

Délégué Centre

Denis Courtois

Communauté de communes Val d'Amboise

denis-courtois@voila.fr

Délégué Poitou-Charentes

Cyrille Devendeville

Communauté de communes de Partenay

devendevillecy@cc-parthenay.fr

Déléguée Limousin

Marie-Noëlle Anduru

Communauté de communes du Val de Vienne

mn-anduru@cc-valdevienne.fr

Délégué Aquitaine

Thibault Rufas

Communauté d'agglomération du Grand Dax

trufas@grand-dax.fr

Délégués Outre-Mer

Fred Vielet

Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique - fred.vielet@cacem-mq.com

Christian Papoussamy

Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest - christian.papoussamy@tco.re

Délégués Midi-Pyrénées

Philippe Lemaire

Communauté d'agglomération Sud-Est Toulousain – SICOVAL - philippe.lemaire@sicoval.fr

Corinne Dampierre

Communauté d'agglomération de l'Albigeois

corinne.dampierre@grand-albigeois.fr

Délégués Régionaux

Délégués Nord Pas-de-Calais
Catherine Wallyn
Communauté d'agglomération du Douaisis
cwallyn@douaisis-agglo.com
Jean-Luc Humbert
Communauté d'agglomération Valenciennes Métropole
jlhumbert@valenciennes-metropole.fr

Délégué Champagne-Ardenne
Alain Rouchette
Communauté d'agglomération de Charleville-Mézières Cœur d'Ardenne
alain.rouchette@coeurdardenne.fr

Délégué Lorraine
Jean-Charles de Belly
Communauté de communes du Chardon Lorrain
debelly@cc-chardonlorrain.fr

Délégués Alsace
Hervé Heitz
Communauté de communes du Pays de Thann
hheitz@ccpaysdethann.fr
Marie-Pierre Hantz
Communauté de communes de Brumath
marie-pierre.hantz@cdc-brumath.fr

Délégué Bourgogne
Georges Pauchard
Communauté d'agglomération du Mâconnais Val de Saône - g.pauchard@camval.com

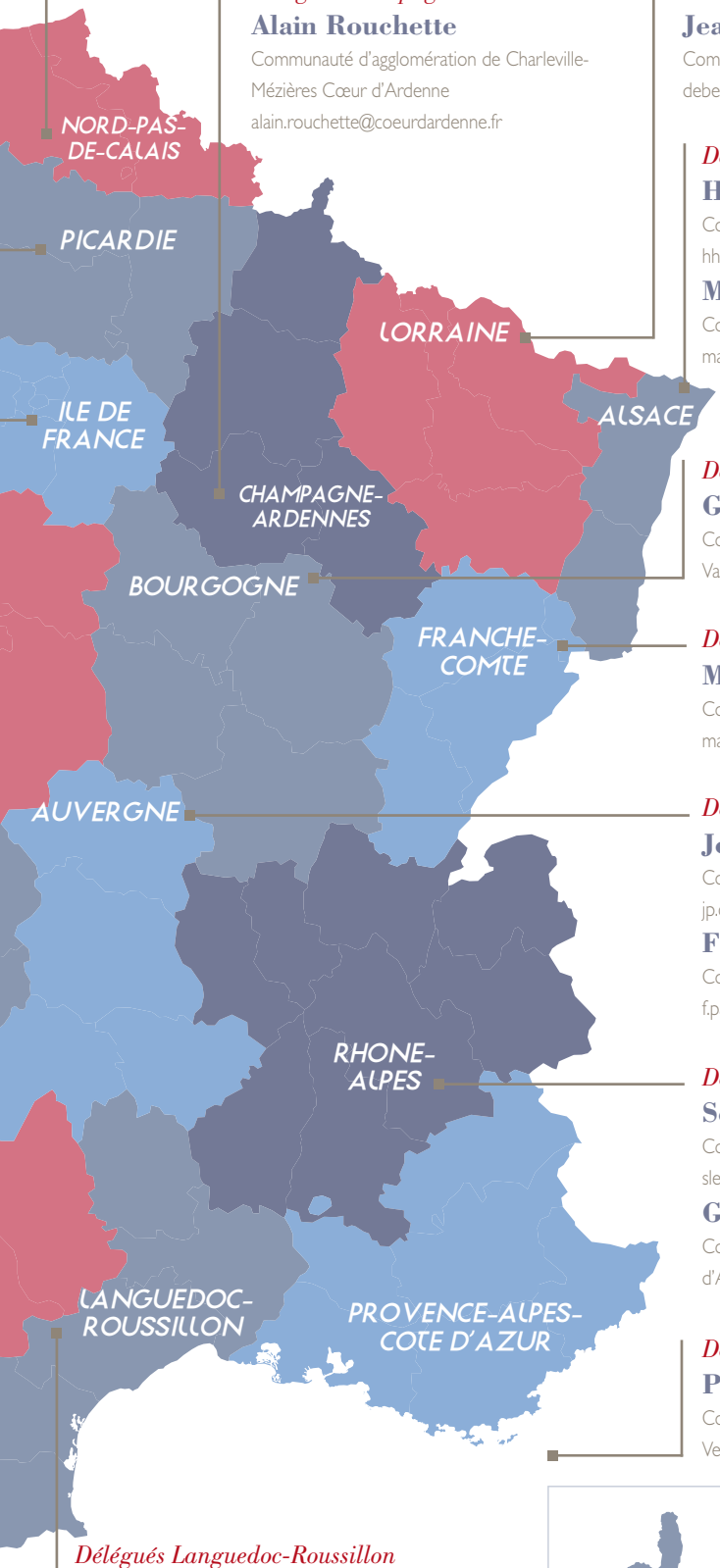
Délégué Franche-Comté
Mathieu Chartron
Communauté d'agglomération du Grand Dole
mathieu.chartron@grand-dole.fr

Délégués Auvergne
Jean-Pierre Cottaz
Communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac
jp.cottaz@caba.fr
Franck Paulhe
Communauté de l'agglomération Montluçonnaise
f.paulhe@mairie-montlucon.fr

Délégués Rhône-Alpes
Sébastien Lenoir
Communauté de l'agglomération d'Annecy
slenoir@agglo-annecy.fr
Gaëlle Guillossou
Communauté de communes du Pays d'Amplepuis-Thizy - dga@ccpat.org

Délégué PACA / Corse
Philippe Treille
Communauté d'agglomération Ventoux - Comtat Venaissin - treille-p@ventoux-comtat.com

Délégués Languedoc-Roussillon
Hervé Boulle
Communauté de communes Beaucaire Terre d'Argence
herve.boulle@laterredargence.fr
Christian Fina
Communauté d'agglomération de Montpellier
c.fina@montpellier-agglo.com



Association des Directeurs Généraux des Communautés de France - ADGCF
22 rue Joubert - 75009 Paris
01 55 04 88 19 - 06 09 24 51 87
www.adgcf.fr - contact@adgcf.fr

Conception New Deal Grenoble. Photos : ADGCF, X, Shutterstock. Droits réservés.