

L'exercice du métier de Directeur Général d'intercommunalité

Trajectoires & pratiques professionnelles

Note de recherche rédigée par **David Guéranger**,
sociologue, chercheur au Laboratoire Techniques,
Territoires et Sociétés (LATTS), maître de
conférences à l'Ecole des Ponts Paris Tech (ENPC)

Recueil des données : **Xavier de Colombel**,
élève ingénieur à l'Ecole des Ponts & Chaussées

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



→ Introduction,

Par **Pascal Fortoul**, Président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

Au cours de ces vingt dernières années, les directeurs généraux d'intercommunalité ont accompagné l'affirmation progressive des communautés, leur montée en compétences et le renforcement de leurs capacités d'expertise. Ce faisant, ils ont démontré 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.

Exerçant initialement les fonctions de « développeur » chargé de piloter et d'animer l'élaboration du projet territorial, c'est-à-dire de mettre en cohérence l'offre fragmentée des politiques publiques, les directeurs généraux de communauté ont progressivement vu la palette de leurs missions s'élargir. Ainsi, au début des années 2000, dans un contexte marqué par la consolidation de la dynamique intercommunale et par des enjeux d'organisation interne et d'évaluation des services communautaires, la figure du DG « manager » est venue peu à peu compléter celle du « développeur ». Enfin, dans la mesure où l'organisation de l'action publique locale relève de plus en plus d'une coordination entre différentes échelles administratives, les DG exercent de plus en plus des fonctions de « médiateurs » interterritoriaux. C'est bien l'articulation de ces facettes professionnelles qui permet aux DG d'intercommunalité de résoudre aujourd'hui les équations posées par la mise en œuvre de politiques publiques multiterritorialisées.

L'étude consacrée à l'exercice du métier de directeur général d'intercommunalité a précisé pour vocation d'appréhender les caractéristiques d'un habitus professionnel spécifique. Formation, expression de la construction communautaire, vision du « projet » intercommunal, pratiques spécifiques, organisation des tâches, lien avec le politique... Ce travail constitue les prémisses de l'analyse des savoir-faire et savoir-être des directeurs généraux de communauté.

Méthodologie

L'enquête qui nous sert de support repose sur la conduite d'une quinzaine d'entretiens menés, au printemps 2013, avec des DGS adhérents de l'ADGCF. Ces entretiens avaient pour objectif de recueillir un maximum d'éléments, les plus précis possibles, sur les parcours professionnels et les pratiques professionnelles. L'analyse n'entend donc pas discuter le caractère plus ou moins représentatif de cet échantillon ; ce serait peine perdue. Elle vise plutôt à mettre à jour quelques tendances saillantes des trajectoires individuelles des cadres dirigeants et les conséquences qu'elles emportent sur leurs pratiques professionnelles et la conception qu'ils se font de leur métier.

→ Le profil des DG d'intercommunalité à la loupe

Le poids de l'expérience

Commençons par dire qu'il n'existe aucune formation type menant aux fonctions de DGS, tant les parcours de formation sont très hétérogènes. Bien que les troisièmes cycles universitaires dominent, la variété des diplômes reste très forte (DESS aménagement, science po, école de commerce ou d'ingénieur, par exemple) et la scolarité à l'INET, contre toute attente, très minoritaire. D'importantes variations apparaissent encore entre les rares cas de carrière exclusivement intercommunale et celles, plus nombreuses, qui passent par d'autres institutions locales ou par le monde de l'entreprise. Autrement dit, l'accession au poste de DGS est d'abord liée aux possibilités d'évolution offertes par les concours, les promotions internes à l'ancienneté et, dans une moindre mesure, par sa proximité avec quelques dirigeants politiques. Plutôt que l'acquisition d'un certain nombre de compétences authentifiées par un type de diplôme ou de carrière, les personnes rencontrées préfèrent ainsi mettre en avant l'expérience personnelle, la détention de savoirs et savoir-faire difficiles à formaliser (l'expérience, le réseau socioprofessionnel, les capacités de médiation, de négociation, d'innovation), l'échange d'expériences et le partage de bonnes pratiques entre collègues comme forme d'acquisition privilégiée.

Des professionnels de l'intercommunalité

Au sein de ce paysage éclectique, une caractéristique commune se dégage néanmoins qui pourrait relever de la banalité : les DGS de communauté sont des professionnels de l'intercommunalité. Par opposition à la figure d'un DGS « interchangeable », à même d'assurer la direction des administrations locales quelles qu'elles soient, les personnes rencontrées sont des spécialistes l'intercommunalité. En premier lieu, ils ont le plus souvent effectué une part importante de leur carrière soit au sein d'une communauté, soit « au service » d'une communauté, depuis la ville centre le plus souvent. En second lieu, cette expérience singulière dans (ou à côté) de l'intercommunalité les a conduits dans une écrasante majorité de cas à mettre en place les structures institutionnelles, puis à développer et organiser les équipes intercommunales, au gré d'embauches, de transferts, de mutualisations. Cette « invention administrative » occupe rétrospectivement une place à part dans leur parcours professionnel : lorsqu'on les interroge sur la mission la plus emblématique de leur carrière, presque toutes les

personnes rencontrées mentionnent la création d'une intercommunalité, et son développement. Les expressions sont fortes pour traduire les souvenirs de cette période : « une belle affaire », un moment « excitant », « passionnant », « intense », mais aussi « tendu », « difficile », « complexe », qui suscite aujourd'hui encore un sentiment de « fierté » individuelle. Ces différents témoignages montrent finalement l'identification très forte du DGS à la communauté à laquelle il considère avoir (en grande partie au moins) donné naissance, dans des conditions marquées rétrospectivement par l'incertitude, l'inconfort, l'accélération, et à laquelle il est souvent resté durablement attaché (« mon bébé », dira l'un d'eux).

« Mon bébé, c'est la construction de la CC. Ma plus belle fierté aura été pour moi de mettre en place un climat de confiance entre les communes et l'interco, de dire, de faire comprendre aux élus qu'on est un couple, pour le meilleur et pour le pire, de leur dire « on est votre chance de survie, on va construire ensemble l'avenir de nos territoires en disant que ce qui compte pour les gens c'est le service ». »
(CC, > 20 000 hab.)

« Créer la [communauté] a été quelque chose d'assez incroyable (...) C'était exaltant. En revanche on a travaillé énormément. On était quatre, il a fallu aller convaincre tous les maires, il a fallu gérer les questions juridiques, institutionnelles (...) Aujourd'hui je me demande même comment on y est arrivé, on a travaillé nuit et jour. Avant la création, il y a eu des moments où pendant la semaine on travaillait nuit et jour, on rentrait vite prendre une douche, on était habité ! »
(CA, > 50 000 hab.)

Le sentiment d'être « élu »

Cet attachement fort à l'intercommunalité est encore renforcé par les ressources professionnelles que le DGS a pu tirer en retour de cette création institutionnelle. Le développement considérable de l'administration intercommunale, la conduite de projets stratégiques à l'échelle communautaire, ou encore les relations nouées avec des élus de premier plan sont autant de corollaires du développement rapide des communautés depuis une quinzaine d'années. Les DGS encadrent ainsi des administrations étoffées, dont les effectifs croissent à des vitesses fulgurantes ; il n'est pas rare qu'ils se soient multipliés par plus de 10 dans les communautés de communes, par 4 ou 5 dans les communautés d'agglomération. Par comparaison avec d'autres univers administratifs, le poste de DGS de communauté apparaît donc singulier, tant du point de vue des dynamiques de l'organisation que du décalage entre le niveau de diplôme et le niveau de responsabilité. Cette singularité des parcours, qui contraste lorsqu'on les compare avec les carrières de collègues d'autres collectivités, est exprimé de façon récurrente lors des entretiens et renforce la conviction de devoir leurs responsabilités moins aux évolutions globales de la structure administrative qu'à un ensemble de propriétés individuelles : capacité à saisir des opportunités ; capacité à accepter le changement ; capacité à prendre des risques. Ce caractère atypique les conforte également dans l'idée qu'ils sont les mieux à même d'exercer leur fonction de DGS, parce qu'ils connaissent le territoire, son histoire, ses enjeux, et plus encore l'institution, son organisation et ses évolutions. On pourrait presque dire que les DGS de communauté ont le sentiment de leur propre élection, au sens de l'identification très forte entre leur personne et le territoire de leur institution.

→ Les fondamentaux du métier

La symbolique du projet

L'exercice du métier fait apparaître quelques grandes tendances, qui peuvent être nuancées en fonction de la taille de la technostructure, c'est-à-dire bien souvent de la taille démographique de la communauté. En premier lieu, il faut souligner la tension récurrente entre la volonté de se consacrer au(x) projet(s) d'une part et la nécessité de s'atteler au management d'autre part. Celui-ci prend une part de plus en plus significative dans l'activité à mesure que l'administration se renforce. Associé à la gestion des problèmes d'effectifs, aux commissions paritaires, aux relations avec les syndicats, aux conflits de personnels, ce type d'activité renvoie aux contraintes de gestion de structures plus lourdes, moins souples, plus anciennes, par contraste avec les équipes des premières années que les DGS évoquent avec nostalgie : des équipes de cadres, plutôt jeunes, dynamiques, réactifs, motivés... Ces contraintes de management obèrent finalement la possibilité de se consacrer au « projet », activité plus valorisante et plus agréable. Ce terme polysémique désigne en pratique deux types d'activités. En particulier dans les territoires ruraux, le « projet » renvoie au portage et à la conduite de dossiers d'ampleur, de grande taille, structurants, ajustés à la taille de la communauté ; il peut s'agir d'un équipement collectif, culturel ou sportif, d'une zone d'activité, d'une grosse installation technique, etc. Dans les communautés de plus grande taille, le « projet » désigne plutôt le « projet de territoire », c'est-à-dire le document programmatique pour la mandature. Dans cette perspective, le travail du DGS peut être assimilé à celui de « l'écrivain public », c'est-à-dire concrètement à la mise en récit du territoire, en l'inscrivant dans le temps et dans l'espace. Cette activité de narration, prise en charge de manière plus ou moins individuelle par le DGS, apparaît d'autant plus valorisante qu'elle empiète sur les missions traditionnellement dévolues au politique, d'autant plus légitime qu'elle est ajustée à son rapport intime au territoire (cf. supra), d'autant plus utile qu'elle doit permettre par la suite de coordonner les politiques publiques.

Des agendas « tendus »

De façon très prosaïque, le quotidien du DGS est rythmé par la place prépondérante qu'y occupent les réunions, à tel point qu'on serait tenté de qualifier certains d'entre eux de « professionnels de la réunion ». Aux réunions de services et de direction du début de semaine, aux réunions politiques de fin de semaine, il faut en ajouter quantité d'autres avec les multiples partenaires de l'action intercommunale, réguliers ou occasionnels, qu'il s'agisse des acteurs institutionnels, des acteurs économiques, des représentants associatifs, des habitants. La réunion apparaît comme le moyen privilégié pour produire des arbitrages, pour s'informer et pour informer, pour assurer le courtage des intérêts de la communauté auprès d'institutions extérieures, pour discuter de projets cofinancés, etc. Des variations apparaissent évidemment entre les petites communautés, où l'organisation moins formalisée peut permettre de dégager du temps pour les projets stratégiques, et les grandes communautés où le nombre des réunions devient plus écrasant. Dans les deux cas néanmoins, le quotidien du DGS est discontinu, entrecoupé de réunions, de rendez-vous et d'urgences, ce qui explique qu'ils insistent souvent sur la nécessité d'être réactif, de gérer l'inattendu, de prioriser. Ceci explique aussi leurs critiques à l'égard du morcellement institutionnel, du

manque d'ambition des réformateurs ou des financements croisés. Pour une bonne part, elles traduisent une charge de travail qui, sous couvert de mener des politiques plus concertées, coordonnées ou partenariales, s'est retrouvée considérablement alourdie par les réunions de toutes sortes, jusqu'à s'approcher dangereusement d'un point de rupture parfois.

« De toutes façon on passe notre temps en animation. Soit l'agenda se remplit et on a des rendez-vous, soit avec des services, soit des élus (...) Beaucoup de réunions, des temps de travail assez morcelés, c'est ce qui est difficile en tant que DG, c'est de se consacrer des temps de réflexion et de portage de projet. Quand la structure gonfle on a de moins en moins de projet en direct, on est plus là pour faire faire, et ce n'est pas toujours simple. » (CC, > 40 000 hab.)

« on est quand même dans la « réunionite aigue » constamment, c'est pesant. Je pense qu'on arrive au bout du système : on a un souci de complexité de la gestion territoriale qui devient assez délirante. Je ne m'en cache pas, je suis très partisan de la disparition des communes et du département. Il faut qu'on y arrive. On a des complexités pour l'usager qui sont ingérables, et dans mon métier qui sont assez pénibles » (CA, > 50 000 hab.)

« Oui, une semaine type parce que de toutes façons il faut organiser le fonctionnement donc effectivement les semaines sont réglées avec des réunions (exemples). Ce qui est tout à fait légitime car le cœur du métier de DGS est la régulation, l'arbitrage,... et donc il y a beaucoup d'animation de réunions pour permettre de réguler l'activité, de faire remonter les problématiques aux politiques, de rendre un certain nombre d'arbitrages, de les présenter au président, et puis de réfléchir sur des dossiers. On est quand même beaucoup sur de la régulation et de l'arbitrage. » (CA, > 150 000 hab.)

Un rôle politique ambigu

Qu'en est-il, enfin, du rapport que les DGS entretiennent avec la politique ? Sans que cette question ait été explicitement posée en entretien, elle appelle plusieurs réponses. Envisagée sous l'angle des relations avec les élus locaux, le travail du DGS consiste principalement à entretenir un rapport de collaboration avec chacun des maires de l'EPCI. Ce rapport dépend beaucoup de l'implication des élus eux-mêmes, ce qui pose semble-t-il plus de problèmes en milieu rural, où les maires sont moins présents, obligeant le DGS à un travail de démarchage et d'enrôlement qui semble moins prégnant dans les communautés plus grandes. Ce rapport suppose également d'accepter et d'entretenir les règles du jeu politique « consensuel » qui caractérisent le gouvernement communautaire. Cette dimension de l'intercommunalité est souvent mise en avant comme une spécificité du métier, par comparaison avec des DGS de collectivités locales qui apparaissent plus comme les « hommes (ou les femmes) du président ». Quelle que soit la taille de la communauté, la capacité à nouer des compromis acceptables et la capacité à rapprocher sans heurter les points de vue sont des compétences présentées comme décisives. A contrario, le manque de diplomatie est vu comme un handicap dans l'exercice du métier :

« Je suis quelqu'un d'assez pragmatique, je ne mâche pas mes mots et dis clairement ce que je pense, or le propre de l'interco est de savoir faire œuvre de consensualité en permanence, de ménager la chèvre et le chou. J'ai encore quelques difficultés à

le réaliser, mon naturel prenant le dessus. C'est beaucoup plus le jeu politique, c'est plus le rôle du politique que du technicien. Néanmoins j'apparais comme étant un homme plutôt dur vis à vis de mes interlocuteurs. » (CC, 20000 hab.)

Le rapport aux idées politiques découle finalement assez directement de cette position ajustée aux contraintes politiques objectives. Parce qu'ils sont contraints de dépasser les clivages entre formations, parce qu'ils doivent ménager l'ensemble des communes, parce qu'ils dépendent d'un projet communautaire qui transcende les conflits, les DGS conservent une certaine distance avec l'idéologie et privilégient les solutions « pragmatiques », « techniques », le « bon sens », au service de « l'intérêt général ». Plus qu'à une éventuelle communauté de point de vue, les relations qu'ils entretiennent avec le personnel politique sont plutôt rapportées aux qualités « humaines » et « individuelles », si bien qu'une grande majorité d'entre eux considère pouvoir travailler avec des élus de droite comme de gauche. Cette conception est renforcée en milieu rural, dans des territoires où les étiquettes politiques sont moins visibles. Elle est encore renforcée par un maintien des DGS dans leurs fonctions qui apparaît globalement insensible aux changements politiques sur le territoire, voire aux alternances politiques.

« Il n'y a pas de réponse systématique, si la majorité change, je sais que moi je ne partirai pas. En revanche si humainement parlant je ne l'apprécie pas alors oui. Mais pas parce qu'il n'a pas la même vision que moi. » (CA, > 250 000 hab.)

« C'est vrai qu'en 2008 il y a eu un grand changement politique, c'était à droite depuis 83, c'est passé à gauche, j'ai résisté parce que j'étais considéré comme technicien. Le fait d'être passé à la ville a fait changer ça. » (CA, > 50 000 hab.)

« C'est un avantage du milieu rural, c'est que ce n'est pas politisé : mon président est socialiste, je pense que 80% des élus sont à droite, et ils votent pour ce gars car il est compétent et qu'il en veut pour son territoire. Ce qui me gênerait dans mon changement de carrière c'est de rencontrer cette politisation, dans le mauvais sens, parce que la politique c'est bien, mais parfois c'est étrange, les positions que peuvent avoir certains en dépit de l'intérêt général. » (CC, > 20 000 hab.)

Orientations bibliographiques

- Burlen K., Thoenig J.-C., « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et management public*, 16 (1), 1998.
- Bachelet F., « Les hauts fonctionnaires intercommunaux. Sociologie et politique », *Les Annales de la recherche urbaine*, 99, 2005.
- Bachelet F., « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 26, 2006.
- Le Saout R., Olive M., « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement », *Politiques et management public*, 25 (2), 2007.
- Lorrain D., « L'élite modeste, les cadres communaux urbains au milieu du gué », *Revue française d'administration publique*, 44, 1989.
- Roubieu O., « Le modèle du « manager ». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, 28, 1994.
- Roubieu O., « Des managers très politiques. Les secrétaires généraux des villes », in Dubois V., Dulong D., (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.