



Association des Directeurs généraux des Communautés de France

PROJET ASSOCIATIF
2020-2023

SEPTEMBRE 2020

Introduction

L'Assemblée Générale de l'ADGCF qui s'est déroulée le 29 octobre 2019 à Nice a été l'occasion de dresser un bilan des chantiers ouverts depuis 2012 et de mettre en perspective la montée en puissance progressive de l'association au cours de ces dernières années.

Reconnue historiquement comme un vivier d'expériences et de bonnes pratiques valorisant l'expertise d'usage et le métier de directeur général d'intercommunalité, l'ADGCF réunissait quelque 500 adhérents il y a moins de 10 ans de cela. Elle est ensuite entrée dans une phase de perfectionnement qualitatif : recrutement d'une équipe de permanents, structuration d'un réseau actif de délégations régionales, essor des publications –plus d'une dizaine par an désormais– et des travaux partenariaux. Au fur et à mesure de son développement, l'association s'est ouverte sur des enjeux de société connectés au fait territorial rythmée par trois publications prospectives : *Le Manifeste de l'ADGCF* (2013), *Adapter le statut de la FPT* (2017), *Quel monde territorial demain ?* (2019).

Les principes

Aujourd'hui, l'ADGCF est une association qui réunit un millier de membres et qui s'est peu à peu différenciée des associations traditionnelles de dirigeants territoriaux essentiellement « corporatistes » en s'ouvrant notamment à des cadres territoriaux venus d'horizons divers (PNR, EP SCoT, pôles métropolitains, Pays et PETR, agences d'urbanisme, club prospective). *En sus* de sa vocation initiale, celle d'aiguillon technique de l'intercommunalité, l'ADGCF apparaît désormais tout autant comme un « laboratoire d'idées » dédié à l'analyse de l'impact des dynamiques socioéconomiques sur le management des politiques territoriales dans une perspective d'intérêt général.

C'est ce virage que nous avons voulu mettre en débat. En ayant en ligne de mire le mandat associatif 2020-2023, l'ADGCF a ainsi lancé une vaste enquête auprès de ses adhérents afin de jeter les bases d'un nouveau projet associatif, qui doit tout à la fois préserver son identité et sa convivialité, éviter tout risque de dilution ou de banalisation et faire preuve d'anticipation et de créativité. L'enjeu : faire évoluer l'association afin qu'elle garde toujours une longueur d'avance.

La méthode

Dans ce contexte, un comité de pilotage, réunissant dix directeurs généraux d'intercommunalité¹, a été mis en place en janvier 2020. Sa mission : veiller à ce que les objectifs initiaux et le calendrier de la démarche soient respectés, assurer, au fil de l'eau, le suivi du projet et valider ses principales étapes et faciliter le va-et-vient d'informations avec les instances nationales.

En bref, treize entretiens exploratoires ont été menés entre février et mars 2020, essentiellement auprès des membres du Bureau national de l'Association² ; cette première phase avait pour objectif d'identifier les problématiques en matière de positionnement institutionnel, d'organisation et de gouvernance mais aussi de ressources jugées prégnantes par l'exécutif de l'ADGCF. C'est à partir de ce matériau qualitatif qu'un questionnaire a été élaboré puis adressé en mai 2020 à l'ensemble des adhérents de l'association.

1 Cf. Liste des membres du « COPIL Projet associatif de l'ADGCF » en annexe n°1. C'est Dominique Garnier, secrétaire national de l'Association en charge du management des ressources humaines, qui a été collectivement désigné « chef d'équipe ».

2 Précisément, 10 membres du Bureau national ont été interrogés, les 2 permanents de l'Association ainsi que le délégué général de l'AdCF, Nicolas Portier. Dans le travail de recueil et d'analyse des données, l'ADGCF a été accompagnée par le cabinet d'études NewDeal.

Les résultats de cette enquête, articulant questions ouvertes et fermées et reposant sur le dépouillement de 398 réponses pour, rappelons-le, un millier d'envois initiaux, ont été présentés une première fois dans leur version « brute » le 17 juin 2020 à l'ensemble du Bureau national, puis une seconde fois, le 24 juillet, étoffés d'un premier habillage textuel. Dans la foulée, le « projet associatif » a été transmis à l'ensemble des membres de l'ADGCF, qui ont eu ainsi l'opportunité, durant la période estivale, de contribuer directement à son contenu. Dit autrement, toutes les prises de parole et réactions écrites recueillies à chacune de ces étapes ont été capitalisées et intégrées dans la rédaction du document final que vous avez entre les mains, officiellement présenté aux instances nationales de l'Association le 4 septembre

2020.

Alors que la catastrophe sanitaire générée par la COVID-19 a profondément bousculé notre pays dans ses certitudes et ses fondamentaux suscitant l'avènement d'une dialectique « monde d'avant » *versus* « monde d'après », alors qu'une étape supplémentaire dans le processus de décentralisation semble se dessiner, ce « Projet associatif » marque la volonté de l'ADGCF de se doter d'une stratégie renouvelée de positionnement institutionnel, politique et administratif. Dans quel objectif ? Tout simplement celui de répondre aux besoins de ses membres et aux enjeux de son temps.

**COPIL Projet associatif
de l'ADGCF**

DOCUMENT DE TRAVAIL

Chapitre 1

L'ADGCF, quelles raisons d'être ?

Créée en 1992, s'affirmant progressivement comme une « vitrine » de l'action concrète, l'ADGCF a historiquement défini son engagement associatif autour de la promotion d'une vision constructive et dynamique de la coopération intercommunale dite de « projet » et de la valorisation d'un métier et d'une expertise spécifique, ceux des directeurs généraux d'intercommunalité. Association indépendante, libre dans ses prises de position, elle rassemble en 2020 un millier de cadres dirigeants de communautés de communes, communautés d'agglomération, de communautés urbaines et métropoles.

Sans perdre son identité d'origine, l'ADGCF s'est attachée, au cours de ces six dernières années, à produire une offre répondant aux besoins de la nouvelle génération de directeurs généraux d'intercommunalité. Émergeant dans un environnement extrêmement contraint financièrement, celle-ci a vu en effet dans la dynamique communautaire une source d'apprentissage d'une culture administrative originale, « en réseau », fondée sur des principes d'optimisation et de performance mais aussi sur une valeur : la recherche constante de la qualité et de l'équité du service public local pour l'usager.

L'ADGCF, UN CENTRE DE RESSOURCES

Analyse des enjeux des réformes territoriales successives et de leurs impacts sur le déploiement et l'exercice des compétences, coopérations intra et inter communautaires, adaptation des politiques publiques à la contrainte budgétaire, évolutions du management des ressources humaines... L'Association est indiscutablement reconnue aujourd'hui comme un lieu où sont discutées et disséquées les problématiques que rencontrent les directeurs généraux, quelles que soient la taille et la catégorie de leur intercommunalité.

Pour 96 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, L'ADGCF est un lieu d'échange des bonnes pratiques et de partage de l'expertise professionnelle

Outre les colloques et séminaires organisés régulièrement par l'Association, les notes techniques produites par son équipe permanente et la publication mensuelle d'une *newsletter*, l'ADGCF a su mettre à disposition de ses adhérents un corpus de

connaissances en phase avec leur pratique quotidienne et les transformations que sous-tendent les réformes en cours et à venir. Qu'elles soient uniquement le fruit d'un pilotage « interne » ou d'une démarche conduite avec un partenaire, ces analyses ont visé, tout au long de ces dernières années, à alimenter les réflexions des adhérents et à constituer une véritable « bibliothèque » associative³.

Pour 89 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, l'ADGCF est une association qui produit des analyses de fond ; pour 74 % d'entre eux, l'ADGCF est une association dotée d'une véritable ingénierie

A l'aune d'un environnement territorial et institutionnel en mutation permanente, l'Association accompagne ainsi ses membres confrontés à ces transformations complexes dans une logique de montée en compétence.

³ Cf. Voir en annexe n°2 la liste des publications du mandat 2017-2020.

L'ADGCF, UN LABORATOIRE D'IDÉES

L'organisation régulière de débats « prospectifs » sur des sujets transversaux, à l'occasion notamment des Universités d'été des directeurs généraux d'intercommunalité qui réunissent chaque année plus de 300 cadres dirigeants des communautés et métropoles, permet également 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 territorial.

Pour 86 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, L'ADGCF est un producteur d'analyses prospectives et anticipatrices ; pour 62 % d'entre eux, l'ADGCF est un véritable « think tank territorial »

C'est, en effet, aussi cela l'ADN de l'association : jouer le rôle d'« éclaireur » en proposant à ses adhérents d'œuvrer collectivement à la construction d'une vision renouvelée de notre architecture territoriale, non pas dogmatique, mais adaptée aux enjeux sociétaux contemporains. Lancée précisément à l'automne 2017 et achevée à l'été 2019, l'étude *Quel monde territorial demain ?*⁴ a constitué la toile de fond du programme de travail prospectif et réflexif de l'ADGCF au cours du dernier mandat. Cette démarche, censée jauger des effets des mutations sociales, écologiques et économiques sur l'organisation de nos administrations locales, a pris une nouvelle dimension et appelle à de nouveaux prolongements au regard de la catastrophe sanitaire engendrée par la COVID-19.

⁴ ADGCF, *Quel monde territorial demain ? Pour un aggiornamento de l'action publique locale*, juillet 2019. Téléchargeable sur www.adgcf.fr

Pour 77 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, l'ADGCF est une association audacieuse, inventive et innovante

Avec la volonté de s'affirmer comme l'un des centres nerveux de la « recherche-action » dans le domaine des politiques publiques locales, de donner corps à cette ambition de rupture avec les dogmes et les prénotions de la pensée territoriale dominante mais aussi, plus largement, d'investir le champ de la formation, l'ADGCF a intensifié ses collaborations avec le monde de l'Université et de la recherche scientifique. Dans ce cadre, des conventions de partenariat ont ainsi été signées avec les Facultés d'Amiens et de Grenoble notamment mais aussi avec l'École Urbaine de Science Po Paris.

Pour 70 %, des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, L'ADGCF est un agitateur d'idées, un acteur de la déconstruction du discours territorial dominant

L'ADGCF, UN PORTE-PAROLE

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.

Pour 77 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, L'ADGCF est une association de défense de l'intercommunalité

La démultiplication des auditions, dans le cadre des commissions parlementaires, à la demande des cabinets ministériels ou des administrations centrales, témoigne d'une crédibilité renforcée de l'Association, dont les avis sont sollicités et écoutés parce que constructifs. C'est, rappelons-le, à partir de la mobilisation de l'expertise d'usage de

ses membres que l'ADGCF élabore ses analyses et construit ses propositions. C'est bien là la source de sa crédibilité et donc, de sa légitimité.

Dès 2014, dans l'objectif de favoriser l'émergence d'un réseau de professionnels des « territoires de projet », de mettre en partage les méthodes et hypothèses de travail fondées sur l'« esprit » intercommunal, l'ADGCF avait opéré un rapprochement partenarial avec la Fédération nationale des directeurs de parc naturel régional. Poursuivant cette dynamique au cours du dernier mandat, l'Association a progressivement ouvert des espaces collaboratifs avec les cadres dirigeants des pôles métropolitains, des EP SCoT, des Pays et PETR, des Agences d'urbanisme ainsi qu'avec le Club prospective.

Si les directions générales des communautés et métropoles continuent de constituer les particules élémentaires de l'ADGCF, cette dynamique d'alliance élargit sa « zone d'influence » et donc sa résonance auprès des autorités publiques. Surtout, elle facilite localement les mises en relation entre les territoires et favorise l'émergence d'une ingénierie publique optimisée et renouvelée dans ses cadres d'action⁵.

Pour 70 % des directeurs généraux des communautés et métropoles interrogés, l'ADGCF est une association qui a su s'ouvrir à l'ensemble des acteurs du monde local et des problématiques de l'inter-territorialité

Enfin, l'ADGCF a ouvert, en 2018, un chantier commun avec le SNDGCT

⁵ La signature en septembre 2018 d'une convention de partenariat avec l'Association des DGS d'Université s'inscrit pleinement dans ce mouvement. Ses principaux axes : l'échange de bonnes pratiques relatives au management des ressources humaines et aux processus de fusion, des actions de lobbying concertées, des travaux communs sur l'implantation des universités, des informations mutualisées sur les mobilités professionnelles et la mise en place de GPEC.

consacré au partage des responsabilités territoriales et à l'hybridation des cultures professionnelles entre les directeurs généraux du « bloc local ». Mutualisation, co-construction de projets, sectorisation, collectifs de « DG » et territorialisation des CODIR... Plus économe de moyens dans l'absolu, ces types de fonctionnement décloisonnés supposent toutefois un effort constant de coordination ; il marque définitivement, pour l'ADGCF, le primat de l'« inter » sur le « supra ».

Pour 63 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, l'ADGCF est une association qui a su dépasser sa posture initiale de défense de l'intercommunalité et fait évoluer sa relation aux communes ; pour 62 % d'entre eux, l'ADGCF est une association qui réunit et qui fait dialoguer l'ensemble des acteurs du bloc local

L'ADGCF, UN RÉSEAU RÉGIONAL

Dès le début des années 2000, l'Association a fait le pari de structurer un réseau de délégations en région. L'objectif initial : donner de la consistance à la « fraternité intercommunale » *in situ*, c'est-à-dire intensifier les rencontres entre pairs communautaires d'un même territoire et promouvoir, à cette occasion, un réel esprit de réciprocité et, surtout, d'« entraide ». En sus, il s'agissait d'alimenter les prises de position institutionnelles de l'Association par l'expérience « terrain » de ses membres mais aussi de décliner localement les orientations stratégiques décidées par son Bureau national. Puis, au fur et à mesure de leur consolidation, les délégations de l'ADGCF ont ouvert un espace de collaboration technique entre les directeurs généraux des intercommunalités et leurs homologues des régions autour des enjeux liés aux modalités et aux contenus des démarches de contractualisation et à la territorialisation des politiques régionales.

L'ADGCF, « COMPLICE » DE L'AdCF

La signature, en octobre 2012, d'un protocole de coopération partenariale entre l'ADGCF et l'Assemblée des Communautés de France a répondu à la volonté de cette dernière de s'appuyer davantage 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 lobbying⁶.

Pour 87 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, l'ADGCF est un partenaire privilégié de l'AdCF

Dans le prolongement de ce premier « deal » et, au regard de la poussée de régionalisation amorcée en 2015, l'ADGCF a fait de son réseau local le support et le promoteur d'une action régionale en partie mutualisée entre les deux associations.

Ainsi, à côté des fonctions traditionnelles d'organisation d'échanges et de débats locaux dévolues à son réseau régional, l'ADGCF soutient les élus communautaires dans la construction d'une position régionale du mouvement intercommunal.

**

*

Au cours de la dernière décennie, l'ADGCF a su faire émerger un mouvement unifié de professionnels de l'« inter » communalité / territorialité. Cette dynamique positive ne saurait cependant constituer son horizon final et occulter les défis auxquels elle est aujourd'hui exposée et qu'elle doit aujourd'hui relever.

⁶ En retour, ce partenariat a permis à l'ADGCF de bénéficier d'un soutien financier et d'un bureau au sein de la Maison des Territoire, située au 22 rue Joubert à Paris et qui rassemble aujourd'hui les associations de collectivités.

Chapitre 2

2020-2023 : quelles orientations stratégiques pour l'ADGCF ?

Durant cette dernière décennie, l'ADGCF a grandi. Mieux, elle a mûri. Tout en gardant son identité d'origine, son esprit d'ouverture et sa convivialité, mais aussi et surtout ses valeurs de solidarité, notre association s'est affirmée comme un centre d'expertise reconnu par les administrations centrales et locales, catalyseur d'un réseau de cadres dirigeants des territoires avant-gardistes.

S'il y a lieu de se féliciter des succès remportés, des idées distillées et des bonnes pratiques essaimées, l'ADGCF est aujourd'hui à la croisée des chemins. Soucieuse de préserver son originalité au sein de la myriade de fédérations de professionnels des territoires, l'Association doit, dans le même temps, relever le défi d'une administration du bloc local post COVID-19 ; surtout, elle doit prendre à bras le corps les deux transitions majeures – écologique et numérique – qui affectent d'ores et déjà la mise en œuvre du service public local et redessinent donc les contours du métier de « DG ».

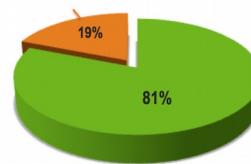
Aussi, l'installation d'un nouvel exécutif programmée à l'automne 2020 doit être perçue comme l'opportunité de définir ensemble une nouvelle feuille de route, précisant les priorités stratégiques de l'ADGCF, sa vocation, son mode de déploiement territorial et son écho médiatique. Notre leitmotiv : encore et toujours, garder une longueur d'avance.

AFFIRMER L'ADGCF COMME UNE « COOPÉRATIVE D'IDÉES ET D'ACTIONS »

Pour aider ses adhérents à faire face aux challenges managériaux et territoriaux du quotidien, le Bureau national a, année après année, consolidé l'éventail de services à forte valeur ajoutée dispensés par l'Association : montée en puissance des Universités d'été, démultiplication des séminaires régionaux, publication d'ouvrages scientifiques, rédaction de notes d'expert et conduite de projets éditoriaux avec les partenaires, confection d'une newsletter mensuelle, etc. Pour autant, les résultats de l'enquête menée par l'ADGCF ne laissent pas de place au doute : ce qu'attendent essentiellement les directeurs généraux des communautés et métropoles de leur association durant le prochain mandat, c'est qu'elle consolide sa double vocation, celle de « réseau professionnel » d'une part, et celle, de « think tank » d'autre part.

De manière générale, pensez-vous que l'ADGCF doit chercher en priorité à...

Elargir ses missions et à essayer de développer de nouvelles offres de services



Conforter ses missions autour de ses deux fonctions principales, celle de centre de ressources et de réseau professionnel et celle de think tank territorial et de producteur d'analyses prospectives

Dit autrement, c'est à la pleine affirmation de l'ADGCF comme coopérative d'idées et d'actions –un think & do tank en quelque sorte– qu'aspire la grande majorité des directeurs généraux de communautés et métropoles ayant répondu à l'enquête.

• **Orientations n°1 & 2** : L'expression d'un besoin spécifique dans la mutualisation des expertises et du partage d'expériences renvoie à la période d'instabilité désormais chronique dans laquelle nous sommes entrés ; le succès de notre plateforme collaborative et surtout de nos fils WhatsApp nationaux et régionaux déployés durant la pandémie l'illustre bien. Cette fonction première du « réseau », renvoyant à l'échange de bonnes pratiques et à l'entraide entre pairs, il s'agit donc de

la conforter en proposant de **nouveaux outils et de nouveaux espaces d'interaction, à l'instar de la tenue annuelle d'Universités d'hiver réunissant l'ensemble du Conseil d'administration**, centrés sur l'examen des innovations et des « savoir-faire » spécifiquement intercommunaux. Plus en avant, l'ADGCF doit envisager **d'accroître son soutien aux directeurs généraux en difficulté⁷ voire de construire un dispositif de suivi des trajectoires professionnelles de ses membres, notamment de jeunes collègues et de femmes dirigeantes, en collaboration étroite avec les cabinets de recrutement.**

• **Orientation n°3** : Lutter contre le vide doctrinal qui caractérise les récents mouvements de décentralisation et de réforme territoriale et retrouver une « pensée du local » : telle est l'autre mission qu'assignent les directeurs généraux d'intercommunalité à l'ADGCF qui a d'ores et déjà largement investi le champ des études prospectives. Mais là aussi, il faut aller plus loin. **L'installation d'un « conseil scientifique de l'ADGCF »**, réunissant chercheurs, experts et partenaires de haut niveau auquel l'Association pourrait s'adosser est susceptible d'alimenter et de densifier ses travaux. Notre but : étancher la soif cognitive de nos membres et faire de l'ADGCF l'antichambre réflexive du « ministère des territoires ».

FAIRE VIVRE LE RÉSEAU DES « DG » DANS LES TERRITOIRES

Parce que la « contextualisation » des problématiques territoriales a toujours constitué un impératif pour les cadres

⁷ Pour 89 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, l'ADGCF doit développer le « Mentoring » pour les DGS en situation de prise de poste et renforcer son aide aux DG en difficulté.

dirigeants des intercommunalités, l'ADGCF a développé un réseau de quatorze délégations régionales, dont une ultramarine. Initialement, l'objectif était de renforcer l'offre régulière de proximité déjà existante intercalée entre les grands rendez-vous de l'Association (colloques nationaux, Universités d'été, Assemblée Générale...), 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. Or, aux yeux des adhérents de l'Association cette dynamique s'essouffle au risque d'un décrochage entre le local et le national.

Pour 97 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, l'ADGCF doit renforcer le travail en région afin de garder le contact avec le terrain

Force est en effet de constater que l'activité événementielle des délégations demeure très inégale. Quant à l'ambition de nouer un dialogue régulier avec les directions générales des Conseils régionaux et de soutenir, en parallèle l'AdCF dans sa volonté de voir le mouvement intercommunal de contribuer à la définition et à la territorialisation des politiques régionales, les résultats apparaissent, là encore, très contrastés d'une région à l'autre.

A l'aune de ces constats, il semble nécessaire de réaffirmer avec force la mission première des délégations régionales de l'ADGCF, celle d'animer le réseau local des directeurs généraux d'intercommunalité, tout en leur laissant la latitude pour collaborer, le cas échéant, avec les représentants de l'AdCF et de l'institution régionale.

• **Orientation n°4** : La mise en place de trois « Ateliers » thématiques itinérants –transition écologique et anthropocène, transition numérique et digitalisation,

nouvelle chaîne de valeurs et de production du service public–, placés sous l’égide des vice-présidents de l’ADGCF dédiés et pilotés par la tête de réseau nationale, doit venir compléter et dynamiser l’offre de séminaires des délégations régionales ; surtout, ce dispositif doit préparer nos membres à affronter le cycle de grands bouleversements dans lequel nous sommes entrés et qui nous a d’ores et déjà mis face à nos propres fragilités. C’est pourquoi les trois thématiques portées par les Ateliers de l’ADGCF structureront prioritairement les réflexions et les prises de position de l’Association au cours du mandat 2020-2023 et viseront à établir les fondements d’un nouveau contrat social et environnemental pour nos territoires.

- **Orientation n°5** : Au-delà de l’implication des adhérents, la consolidation de l’activité de nos délégations régionales nécessite un soutien administratif et technique de l’échelon central plus important du fait notamment de l’émergence des grandes régions qui complexifie l’organisation des actions locales. Pour ce faire, dans la foulée de son élection, le nouveau Conseil d’administration de l’ADGCF définira les moyens –dont financiers– nécessaires à la réalisation de ses ambitions : en effet, une meilleure structuration administrative et surtout **un renfort dédié au suivi logistique de la vie en région** semblent requis. Cela passe par la diversification de ses ressources et de son modèle économique.

SORTIR L’ADGCF DE SON « RELATIF » ANONYMAT

La reconnaissance dont jouit l’Association aujourd’hui impose non seulement d’être en capacité d’émettre des prises de position toujours plus nombreuses, éclairées par les réflexions prospectives et les débats internes organisés au sein de ses instances (Bureau national, Universités d’été, délégations régionales...) mais aussi et

surtout de trouver les relais médiatiques adéquats, susceptibles de porter notre message et de valoriser nos visions et savoir-faire. Or, force est de constater qu’en la matière, l’ADGCF n’a pas suffisamment répondu aux attentes de ses adhérents.

Pour 81 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, l’ADGCF doit renforcer ses actions de communication afin d’être plus visible ; pour 38 % d’entre eux, les Universités d’été font l’objet d’une couverture médiatique suffisante

Si l’Association a bénéficié, à quelques reprises, d’un indéniable écho médiatique, il n’empêche : sa visibilité, sa présence sur les réseaux sociaux doivent être renforcées, avec des messages clairs et audibles.

Pour 26 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, l’ADGCF est aujourd’hui suffisamment présente dans les médias et les réseaux sociaux et ses actions sont correctement valorisées

- **Orientation n°6** : dans ce contexte, pas d’alternative possible : l’ADGCF se doit de proposer à ses membres **une stratégie et un nouveau plan de communication pour les trois années à venir**, sous-tendu par sa condition de coopérative d’idées et d’actions, et visant à mieux asseoir sa notoriété, **mais aussi celles de ses membres**, via l’extension de sa couverture médiatique –presse nationale, newsmagazines, réseaux sociaux, supports télévisuels câblés et internet...

**

*

In fine, c’est bien l’identité de l’ADGCF que les orientations stratégiques se doivent de traduire, celle d’une association reconnue parce que composée d’experts de la « coopération » et du management en matière de politiques territoriales, c’est-à-dire de « faiseurs » de l’action publique.

Chapitre 3

Gouvernance & ressources : les choix de l'ADGCF

Si l'ADGCF émerge aujourd'hui comme une association de cadres dirigeants des territoires reconnue et respectée dans la sphère publique locale, le chemin susceptible de la rendre « incontournable » dans les tours de table où s'esquissent les contours de la France des territoires est encore long. Pour y parvenir, elle doit tout d'abord se doter de relais démultiplicateurs de son action. Cela suppose un renforcement de la mobilisation des membres de son futur Conseil d'administration –membres de l'exécutif et délégués régionaux–, choisis pour leur expertise thématique, leur engagement et leur « disponibilité ». Cela suppose également de diversifier le panier de ressources de l'association qui, au-delà des cotisations de notre millier d'adhérents, repose essentiellement sur ses partenariats, qu'il faut bien entendu en parallèle préserver et consolider. C'est bien là la condition sine qua non pour faire en sorte que nos membres soient au rendez-vous des mutations sociétales et territoriales qui s'annoncent.

Face à ces évolutions potentielles, l'association devra bien entendu veiller à préserver sa convivialité et son esprit d'ouverture, constitutifs de son identité.

DES INSTANCES NATIONALES PARITAIRES IMPLIQUÉES ET RESPONSABILISÉES

Sous l'impulsion de son président Pascal Fortoul, DGS de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais et élu en 2008, l'ADGCF s'est inscrite dans un cycle long de travaux rythmé par des prises de position institutionnelles liées aux dynamiques de réformes territoriales, par l'ouverture d'une démarche collective de prospective territoriale redéfinissant la vocation initiale de l'Association et, plus largement, par la montée en puissance du réseau des « DG » des communautés et métropoles, comme l'illustre le succès de nos Universités d'été, désormais « fréquentées » par les ministres et les patrons d'administration centrale.

Pour ce faire, le pilotage de l'ADGCF s'est structuré autour d'un « Bureau élargi », réunissant l'exécutif et l'ensemble des délégués régionaux et chargé de définir et de débattre des orientations stratégiques de l'Association et, d'un « Bureau restreint »⁸,

assurant le suivi des activités de l'ADGCF au fil de l'eau.

Pour 80 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, la gouvernance de l'ADGCF est satisfaisante

Pour autant, l'enquête diligentée par l'ADGCF auprès de ses adhérents tend à promouvoir un autre modèle de pilotage de l'Association, plus « collégial », instaurant un Bureau exécutif paritaire et davantage responsabilisé dans la conduite de l'Association.

Pour 68 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, la gouvernance de l'ADGCF doit s'organiser à partir d'un Conseil d'Administration d'une soixantaine de membres et d'un bureau resserré constituant l'exécutif de l'association ; pour 72 % d'entre eux, l'ADGCF doit adopter une parité intégrale dans la désignation des vice-présidents

L'analyse des réponses aux questions ouvertes de l'étude renvoyant à la problématique de la gouvernance de secrétaires nationaux, Marie-Noëlle Anduru, Dominique Garnier et Yvonic Ramis.

⁸ Le Bureau restreint de l'ADGCF était composé de six membres : le président de l'Association, Pascal Fortoul, la présidente-déléguée, Martine Poirot, le trésorier, Jean-François Dauvergne et les

l'Association met en exergue le souhait des adhérents de voir une « équipe » de directeurs généraux, représentative de la diversité des territoires et des différentes catégories d'intercommunalité – communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles – prendre les rênes de l'ADGCF ; pleinement investi dans sa mission, au regard notamment de son expertise et de sa connaissance des réalités territoriales, ils attendent de ce nouvel exécutif qu'il soit en mesure de produire une offre de services répondant mieux aux besoins de la nouvelle génération de directeurs territoriaux.

Enfin, la majorité des directeurs généraux des communautés et métropoles entérine le principe d'une ADGCF ouverte dans sa gouvernance à des collèges associés⁹, c'est-à-dire à des dirigeants territoriaux reconnus pour leur expertise et qui engagent au quotidien des méthodes de travail « modernes » visant à mieux appréhender les enjeux de l'interterritorialité,

Pour 62 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, le Conseil d'administration de l'ADGCF doit être composé des délégués régionaux, d'un représentant pour chacun des 6 collèges associés (ADPNR, FEPSCoT, Pays et PETR, Pôles métropolitains, Agences d'urbanisme, Club prospective) et d'un représentant de l'AdCF et du SNDGCT

• **Résolution n°1** : pour nos adhérents pas de doute, l'enjeu en matière de gouvernance procède de l'installation d'une gouvernance moins « pyramidale », responsabilisant davantage le Bureau exécutif c'est-à-dire les vice-présidents de l'Association dans le portage de leur dossier thématique et dans la définition de

la ligne politique associative¹⁰. **Dans ce contexte, le pilotage de l'ADGCF sera organisé autour d'un Conseil d'administration élu par l'ensemble des adhérents et réunissant une soixantaine d'entre eux**, intégrant un « comité exécutif » chargé d'assurer au quotidien la conduite de l'Association, un Bureau réunissant le Président et les vice-présidents, les délégués régionaux, les représentants des collèges associés et de l'AdCF, dans le respect de la parité femmes / hommes, de la diversité territoriale et institutionnelle de l'intercommunalité.

UN PANIER DE RESSOURCES À DIVERSIFIER

Dans un environnement en mutation permanente, l'ADGCF a veillé à densifier ses liens avec ses partenaires en sollicitant davantage leur expertise dans l'objectif d'accompagner nos adhérents confrontés à des mutations complexes. Avec la volonté affichée de donner toujours plus de consistance à ces collaborations et ainsi de répondre à notre exigence réciproque de contenu, nous avons lancé un cycle de travaux éditoriaux, complétant leurs interventions régulières lors de nos séminaires, et visant à valoriser davantage leur savoir-faire.

En d'autres termes, le soutien apporté par les partenaires ne saurait être assimilé à du « sponsoring », dans la mesure où il vise explicitement la co-production de connaissances. Dans le même temps, c'est bien la présence des partenaires à ses côtés qui a permis à l'ADGCF d'étoffer progressivement sa palette de services et d'investir le champ des études prospectives. Notre dépendance aux partenaires est donc réelle, leur cotisation

¹⁰ Il s'agit notamment de réguler les relations de l'ADGCF avec les associations d'élus au-delà de l'AdCF, c'est-à-dire essentiellement l'AMF, France Urbaine ainsi que l'AMRF qui a par exemple, à plusieurs reprises, remis en cause la légitimité des directeurs généraux d'intercommunalité à prendre position sur l'organisation des pouvoirs locaux.

⁹ Après accord du Bureau national, d'autres associations de professionnels des territoires seront susceptibles d'intégrer l'ADGCF en tant que collèges associés.

représentant actuellement 80 % de nos ressources. C'est pourquoi, pour nos membres, l'ADGCF doit rediscuter son modèle économique et trouver la voie d'une diversification de ses ressources.

Pour 69 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, l'ADGCF doit diversifier ses ressources pour atténuer sa dépendance aux partenaires

Si les adhérents soutiennent la dynamique de professionnalisation de l'Association et émettent le vœu d'une forte autonomie financière de l'ADGCF, ils semblent en revanche beaucoup moins disposés à augmenter leur contribution directe en substitution des subsides versés par les « partenaires ».

Pour 45 % des directeurs généraux des communautés et métropoles interrogés, l'ADGCF doit augmenter le montant de ses cotisations individuelles pour atténuer sa dépendance aux partenaires ; pour 40 % d'entre eux, l'ADGCF doit continuer de professionnaliser les Universités d'Eté et en faire une source de revenus quitte à augmenter le coût de l'inscription

L'ambition collective partagée visant à élever le niveau des prestations de l'Association apparaît de fait difficilement soutenable. Dans ce contexte, il nous faut bien sûr travailler à l'extension de notre socle d'adhérents. Par ailleurs et même si elles ne recueillent pas un soutien franc et massif, deux pistes de financement alternatives sont envisagées par nos membres et méritent, à ce titre, d'être investiguées par l'ADGCF : celle d'une adhésion forfaitaire des intercommunalités et celle du développement d'offres de service monétisées.

Pour 52 % des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, l'ADGCF doit élargir la base des adhérents en intégrant tous les membres des CODIR par le biais d'une adhésion

forfaitaire des intercommunalités ; pour 50 % d'entre eux, l'ADGCF doit développer une offre de formation payante par des membres de l'ADGCF à destination des agents intercommunaux

• **Résolutions n°2 & 3** : dans une logique de diversification de son panier de ressources et de consolidation de sa représentativité, **l'Association se donne pour objectif de rassembler 80 % des intercommunalités en 2023** (contre 55 % aujourd'hui) soit 50 % des DGS, DGA et cadres des directions générales des communautés et métropoles. Tout en maintenant le principe de l'adhésion individuelle, **l'ADGCF proposera également une formule d'adhésion alternative donnant la possibilité aux intercommunalités de cotiser pour l'ensemble de leur CODIR**. Au regard du contexte économique mais aussi et surtout du saut « idéologique » que représente le fait de solliciter la participation directe des structures intercommunales au budget de l'Association, un débat spécifique sera organisé dès l'installation du nouveau Conseil d'administration, à qui il reviendra de fixer, le cas échéant, le montant de la cotisation forfaitaire. *En sus*, l'ADGCF mettra à l'étude l'opportunité de développer une offre de services payante à destination des agents mais aussi des élus intercommunaux, c'est-à-dire de **faire de l'expertise de l'association et de son réseau une source de revenus potentiels**.

**

*

L'ADGCF doit achever sa mue sans se dénaturer, c'est-à-dire conserver sa liberté de parole tout en intensifiant sa capacité d'expertise. La réussite de cette « transition » dépendra tout à la fois de l'engagement de ses membres, au premier rang desquels ceux qui composeront son Conseil d'administration, mais aussi des ressources qu'elle saura mobiliser pour accomplir son dessein : celui d'être le visage opérationnel et prospectif de la France des territoires.

Perspectives :

Se mettre en position d'écrire le prochain chapitre de la dynamique intercommunale

Nous n'avons eu de cesse de l'énoncer tout au long de cette dernière décennie : les territoires sont socio-économiquement interdépendants les uns des autres dans la mesure où ils s'inscrivent dans des systèmes territoriaux qui dépassent largement leur périmètre institutionnel. Or, dans le monde territorial post COVID-19 qui s'annonce, tout à la fois financièrement exsangue et réceptacle d'une demande sociale forcément croissante, c'est essentiellement la capacité des administrations locales à nouer des collaborations à géométrie variable qui définira l'efficacité de l'action publique. Cette dimension coopérative, interterritoriale, multiscale, est précisément l'ADN de la dynamique intercommunale.

Dit autrement, nous aurons aussi à appréhender au cours du mandat 2020-2023 une mutation profonde du modèle intercommunal, déjà en cours, accélérée par les effets collatéraux de la pandémie et dépassant les figures historiques de l'intercommunalité dites de « réseaux » mais aussi celle de « projet ».

Il est là le pari que prend l'ADGCF pour les années à venir : l'intercommunalité va progressivement devenir l'espace où seront passées au tamis puis coordonnées afin d'être mieux territorialisées l'ensemble des politiques publiques fabriquées par le niveau infra –les communes– et les niveaux supra –départements, régions, Etat–. Et ce, d'autant plus que ce sont les communautés et métropoles qui concentrent aujourd'hui l'essentiel des leviers en matière de lutte contre le changement climatique –désormais référentiel « total » des politiques publiques– ce que ne semble d'ailleurs pas vraiment prendre en compte le mouvement « municipaliste » émergent dans notre pays qui définit la commune comme la seule échelle « légitime » dans la gestion des politiques publiques et des biens communs.

Cette nouvelle dynamique du mouvement intercommunal, « commutateur » de l'inter-territorialité en quelque sorte, à nous, directeurs généraux des communautés et métropoles de France, membres de l'ADGCF, de l'embrasser, de l'accompagner et de la porter. A nous en effet de définir le mode d'emploi d'un exercice du pouvoir local reposant sur la capacité des communautés et métropoles à renforcer les chaînes de production collective, à mobiliser les ressources de la société locale tout en luttant contre ses vulnérabilités.

Bien sûr, il nous faudra nous accommoder d'un contexte politique inédit. Le découplage des deux tours des élections municipales de 2020 décidé par le Gouvernement face à la menace pandémique, conjugué à une abstention record, a indéniablement jeté l'opprobre sur la légitimité des élus communaux, déjà sérieusement remise en cause par le mouvement des Gilets jaunes. Cette spirale du « désintérêt » met en lumière l'exaspération d'une partie de nos compatriotes pour qui le « vote » et l'action citoyenne traditionnelle apparaissent dénués d'effet social tangible sur leur vie quotidienne ; elle souligne aussi l'impérieuse nécessité d'articuler davantage territoire de vie et territoire électif et de sortir d'une gestion publique entravée par des intérêts catégoriels en tout genre.

Quoi qu'il en soit, la fonction de maire apparaît fragilisée alors même que l'intensité de notre démocratie est plus que jamais questionnée. La situation est d'autant plus fâcheuse que la catastrophe sanitaire que nous avons traversée a vu le retour en force des organisations locales, saluées pour leur réactivité et leur capacité à maintenir un niveau de service public minimal dans un contexte très compliqué. C'est ce sur quoi il nous faudra, en tant que cadre dirigeant d'intercommunalité, être particulièrement vigilant dans les prochaines années : la solidité et l'agilité de l'action publique locale, garante de la protection des populations et de la résilience des territoires. Il nous faudra donc assumer pleinement le fait que l'administration locale ait aussi une existence en partie « émancipé » des élus, orientée strictement sur la réponse à apporter aux besoins des citoyens-usagers, dans une perspective d'intérêt général.

2020-2023 : les 9 engagements de l'ADGCF

Les 6 orientations stratégiques :

1 => Déployer de nouveaux espaces d'interaction entre les directeurs généraux à l'instar de la tenue d'Universités d'hiver réunissant chaque année le Conseil d'administration de l'ADGCF et centrées sur l'examen des innovations et des « savoir-faire » spécifiquement intercommunaux

2 => Construire un dispositif de suivi des trajectoires professionnelles des membres de l'ADGCF, notamment de jeunes collègues et de femmes dirigeantes, mais aussi accroître le soutien de l'Association aux directeurs généraux en difficulté

3 => Installer un « conseil scientifique de l'ADGCF », réunissant chercheurs, experts et partenaires de haut niveau visant à alimenter et à densifier les travaux prospectifs de l'Association

4 => Mettre en place trois « Ateliers » thématiques itinérants –transition écologique et anthropocène, transition numérique et digitalisation, nouvelle chaîne de production du service public–, complétant et dynamisant l'offre de séminaires des délégations régionales et renvoyant aux axes prioritaires de réflexion de l'Association pour la période 2020-2023

5 => Solidifier le réseau régional par des moyens, notamment humains, renforcés et dédiés à l'animation et à l'organisation logistique de la vie en régions

6 => Définir et mettre en œuvre une stratégie et un plan de communication

Les 3 résolutions :

7 => Organiser le pilotage de l'ADGCF autour d'un Conseil d'administration réunissant une soixantaine de membres élus par les adhérents, intégrant un « comité exécutif », un Bureau, les délégués régionaux, les représentants des collègues associés, de l'AdCF et du SNDGCT, avec application de la parité entre les femmes et les hommes, de la diversité territoriale et institutionnelle de l'intercommunalité

8 => Viser l'adhésion 80 % des intercommunalités en 2023 c'est-à-dire 50 % des DGS et DGA des communautés et métropoles

9 => Tout en maintenant le principe des cotisations individuelles, proposer une formule d'adhésion alternative donnant la possibilité aux intercommunalités de souscrire pour l'ensemble de leur CODIR et faire de l'expertise de l'association et de son réseau une source de revenus potentiels