



UNIVERSITE RENNES 2

**« LES REGROUPEMENTS DE COMMUNAUTES DE COMMUNES
EN 2013-2014 ET LEURS CONSEQUENCES SUR LE POSTE DE
DGS INTERCOMMUNAL »**

Exemple dans le département de l'Aude

Extrait du Mémoire présenté pour l'obtention du Master Professionnel
Direction Générale des Services Communaux et Intercommunaux
(Master DGSCI)

Alexandre MADRENES

Année 2014

Table des matières

Introduction

Le DGS intercommunal face au défi du nouvel EPCI

Chapitre 1 : Le positionnement du DGS face à la construction de la nouvelle intercommunalité et au nouvel organigramme	7
Section 1 : Entretiens auprès des DGS intercommunaux audois	7
1) Méthode d'enquête retenue	7
2) Le panel étudié	9
3) Les modalités pratiques	11
Section 2 : Typologie des profils face aux regroupements intercommunaux	12
1) Le gradé	12
2) Le promu	12
3) L'appelé	13
4) Le sursitaire	14
5) L'exempté	15
Section 3 : La « rencontre des trois types »	15
Chapitre 2 : Le travail au quotidien du DGS intercommunal	15
Section 1 : Les conséquences territoriales sur les conditions de recrutement	15
1) La reconnaissance professionnelle	15
2) La revalorisation financière	16
3) La fonctionnalité	16
4) L'arrivée de nouveaux cadres : l'option DGAS ?	18
Section 2 : L'organisation et le fonctionnement de l'EPCI	19
1) Le Comité de Direction	19
2) une structuration des services dans l'urgence	20
3) Une journée-type ?	21

4) Une défiance vis-à-vis du technique	21
Section 3 : Les relations avec les élus.....	22
1) Le Président de la Communauté de communes	22
2) Le Bureau.....	23
3) Les autres élus de l'intercommunalité	24
Section 4 : Le positionnement public.....	24
1) Au conseil communautaire	24
2) Lors de manifestations organisées par la Communauté de communes.....	25
Section 5 : Les réseaux	25
1) Les institutionnels	25
2) Les collègues DGS.....	26
3) Les associations professionnelles	27
4) Les secrétaires de mairie	27
Section 6 : La veille territoriale	28
1) Les revues et relais spécialisés.....	28
2) Les formations suivies	28
3) Les formations données	29
Chapitre 3 : L'avenir des intercommunalités vu par le DGS	29
Section 1 : L'indispensable mutualisation à mener	29
1) le groupement de commandes à développer	29
2) la mutualisation ascendante	29
Section 2 : L'avenir professionnel du DGS lié à celui du territoire ?.....	30
1) le sentiment d'un périmètre assuré	30
2) Une volonté de poursuivre l'action engagée.....	31
Conclusion	
Annexe	
Bibliographie	

Introduction

« *Au regard de la question du maillage territorial, le caractère imparfait des périmètres communautaires est régulièrement dénoncé¹* ». La montée en puissance du fait intercommunal à partir des lois du 6 février 1992 relatives à l'administration territoriale de la République et la loi du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale déplace progressivement le levier d'action public local de la commune vers l'intercommunalité.

Pour rappel, la Communauté de communes regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

Elle exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

- deux compétences obligatoires : l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique
- au moins une des compétences facultatives suivantes : la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la création-l'aménagement et l'entretien de la voirie, la construction-le fonctionnement et l'entretien des équipements sportifs et culturels et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, l'action sociale d'intérêt communautaire, tout ou partie de l'assainissement

Elle peut aussi, par convention passée avec le Département, exercer directement tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au Département. Il est intéressant de mettre dès à présent en évidence les liens entre le Conseil Général et les Communautés de communes ; le périmètre cantonal étant historiquement identifié – créé au lendemain de la Révolution française, il a pu servir de base pour construire notamment en milieu rural les « *frontières* » de l'intercommunalité. Cette influence du fait cantonal a pour conséquence des inégalités démographiques et économiques entre les intercommunalités.

La loi du 16 décembre 2010 vient bouleverser le schéma intercommunal construit depuis une dizaine d'années et imposer aux élus intercommunaux de négocier le regroupement avec les élus des territoires voisins afin de constituer des intercommunalités d'au moins 5 000 habitants.

La fusion ou la structuration d'entités préexistantes a entraîné en même temps qu'un transfert de compétences, un transfert de moyens financiers et humains, voire même le

¹ FRINAULT Thomas, Le pouvoir territorialisé en France, PUR, février 2012, p.131

recrutement de nouveaux agents notamment en étendant certaines compétences aux nouveaux venus.

Dans ce schéma en deux temps : d'abord la (re)structuration des services rendue nécessaire avec les compétences transférées et plus récemment leur réorganisation avec des agents qui ne se connaissent pas, doivent apprendre à travailler ensemble, puis vient le temps des ajustements , à repenser l'organigramme et à harmoniser les compétences afin de définir et promouvoir le nouveau projet communautaire.

A la tête de l'exécutif de la collectivité : il y a le président de la Communauté de communes et au niveau du personnel, responsable des équipes et au quotidien le « *patron de l'Administration* » chef d'orchestre de la politique voulue par les élus : le Directeur Général des Services (DGS) – la liberté d'action du DGS varie par ailleurs d'une organisation à l'autre.

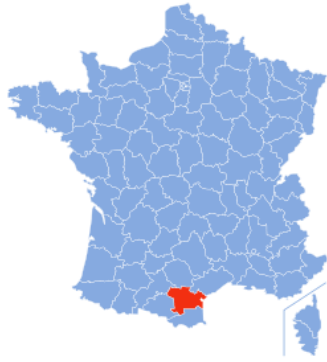
La fiche métier tiré du répertoire des métiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) consacrée au « Directeur/Directrice général(e) de collectivité ou d'établissement public le définit comme : « *contribuant à la définition des orientations de la collectivité et à l'élaboration, sous la responsabilité de l'équipe politique, d'un projet partagé par toutes les parties prenantes de l'action publique. Il dirige les services et pilote l'organisation territoriale en cohérence avec les orientations préalablement définies*² ».

Cette étude qui repose sur la rencontre des Directeurs Généraux des Services (DGS) des Communautés de communes audoises en juin-juillet 2014 s'inscrit pleinement dans les objectifs du Master 2 Professionnel en Management Public option Direction Générale des Services Communaux et Intercommunaux (DGSCI) proposé à l'Université de Rennes 2 et qui vise à donner ou redonner du sens aux fonctions de DGS à travers des cours théoriques mais aussi aux temps de réflexion partagés sur les pratiques et le positionnement du DGS.

Le choix du thème du mémoire a d'abord été guidé par un intérêt personnel à préciser ces connaissances acquises et complétées par le ressenti et les remarques voire les conseils formulés par les personnes rencontrées et ce avec la volonté à terme d'occuper un poste de direction dans une intercommunalité.

L'étude présentée est donc construite à partir essentiellement d'entretiens réalisés auprès des DGS intercommunaux du département de l'Aude. Le choix de s'intéresser à ce département et pas par exemple à un département de la région Bretagne est guidé par la proximité géographique pour rencontrer les DGS enquêtés mais surtout par une connaissance du territoire - étant entré dans la Fonction Publique Territoriale dans une Communauté de communes audoise en 2002 et n'ayant plus quitté ce département malgré un changement de collectivité en 2008 dans un syndicat mixte intercommunal de collecte des ordures ménagères regroupant quatre Communautés de communes, une commune membre d'un autre Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) et une commune indépendante jusqu'au 31 décembre 2012, puis au final avec les regroupements une syndicat regroupant aujourd'hui seulement deux Communautés de communes depuis le 1^{er} janvier 2013.

² Voir Annexe n°1



Le département de l'Aude situé dans la région Languedoc-Roussillon compte 438 communes pour près de 360 000 habitants. Comparé à l'Ile et Vilaine est ces 353 communes pour un million d'habitants, le ratio est de 2 832 habitants par commune pour 819 habitants par commune pour l'Aude. Il est vrai que bon nombre de communes et d'intercommunalités (avant le 1/1/2013) dans l'Aude sont de petite voire très petite taille.

Il faut également considérer ce travail comme marqueur d'une situation à un instant donné : période post-municipales de mars 2014 avec à la fois des périmètres intercommunaux totalement bouleversés en deux ans suite à la loi du 16 décembre 2010 et par ailleurs une incertitude sur le futur calendrier de fusion afin de peut-être faire disparaître à terme les « *petites* » Communautés de communes de moins de 20 000 habitants- avec toutes les dérogations possibles à la clé.

Faire le lien entre évolution des périmètres intercommunaux et conséquences sur la fonction de DGS est une réflexion assez récente. Les études menées sur les DGS datent d'au moins dix ans et s'intéressent essentiellement aux DGS communaux. *« Il s'agit là d'une évolution politique et institutionnelle majeure qui participe à recomposer les pratiques politico-administratives locales³ »*. Le DGS dans chaque collectivité concernée par la fusion a accompagné sur le plan technique les élus dans le processus de fusion en s'impliquant dans le montage des dossiers en amont et en aval en y occupant désormais un poste identique ou différent dans l'organigramme de la nouvelle intercommunalité.

La première partie vise à analyser les évolutions de la carte intercommunale audoise de ces dix dernières années et mettre en évidence l'influence pour ne pas dire « *la main mise* » du Conseil Général de l'Aude marqué politiquement par l'hégémonie du Parti Socialiste aussi bien dans la définition des projets intercommunaux grâce aux aides financières versées qu'à travers les hommes qui dirigent ces collectivités souvent également conseiller général ou fonctionnaire territorial d'une intercommunalité engagé en politique. Le Conseil Général a ainsi maillé de ses réseaux les territoires y compris les plus reculés du département. Cette partie n'est pas intégrée à l'extrait – il s'agit de données très locales sur la vie politique départementale.

La deuxième partie du mémoire plus intéressante est une étude de terrain construite à partir d'entretiens semi-directifs réalisés auprès des DGS des Communautés de communes audoises. Elle vise à la fois à proposer une typologie des profils de DGS en fonction de leur situation professionnelle avant et après les fusions d'intercommunalités entre 2013 et 2014 ; à dégager les conséquences de ces évolutions territoriales et politiques sur les relations de travail avec les élus, les agents et plus globalement sur leur travail au quotidien ; et enfin s'intéresser à l'avenir professionnel de ces DGS : est-il lié ou pas à celui de leur collectivité ?

³ LE SAOUT Rémy et MADORE François, Les effets de l'intercommunalité, PUR, 2004

Le DGS intercommunal face au défi du nouvel EPCI

Chapitre 1 : Le positionnement du DGS face à la construction de la nouvelle intercommunalité et au nouvel organigramme

Section 1 : Entretiens auprès des DGS intercommunaux audois

1) Méthode d'enquête retenue

Il s'agit de l'entretien semi-directif déjà expérimenté en cours d'UEF1 « *L'identité professionnelle du DGS communal et intercommunal* » qui suppose au préalable la rédaction d'une grille d'entretien⁴ qui balaie toutes les thématiques qui vont être abordées sans pour autant rédiger toutes les questions mais en orientant la discussion de façon à ce que la personne interviewée réponde naturellement aux interrogations et points listés.

La grille d'entretien utilisée se décompose en plusieurs thématiques abordées par l'enquêté dans l'ordre ou le désordre - cela implique de consulter régulièrement sa grille au cours de l'entretien. L'entretien semi-directif est une technique qualitative fréquemment utilisée. Il permet de centrer le discours des personnes interrogées autour de différents thèmes définis au préalable par les enquêteurs et consignés dans le guide d'entretien. Il peut venir compléter et approfondir des domaines de connaissance spécifiques liés à l'entretien non directif qui se déroule très librement à partir d'une question.

Ce type d'entretien permet ainsi de compléter les résultats obtenus par un sondage quantitatif en y apportant une richesse et une précision plus grandes dans les informations recueillies, grâce notamment à la puissance évocatrice des citations et aux possibilités de relance et d'interaction dans la communication entre enquêté et enquêteur.

Sans pouvoir chiffrer précisément dans quelles proportions, tel jugement ou telle manière de vivre et de s'approprier quelque chose, l'entretien révèle souvent l'existence de discours et de représentations profondément inscrits dans l'esprit des personnes interrogées et qui ne peuvent que rarement s'exprimer à travers un questionnaire.

Pour contourner la difficulté que l'interviewé ne s'exprime profondément que sur des thèmes dont on n'a pas besoin, l'entretien semi-directif va comprendre cinq phases tout en étant proche de l'entretien non directif.

⁴ Voir Annexe n°5

Une procédure en cinq phases :

- Phase 1: Elaboration d'un guide d'entretien :

Il y a deux façons de procéder :

- 1- On peut mener tout d'abord des entretiens non directifs jusqu'à ce qu'on puisse déceler des thèmes récurrents. On se base sur ces thèmes recueillis auprès de la population d'étude pour élaborer le guide d'entretien.
- 2- On peut aussi établir le guide en fonction des objectifs de l'enquête, des hypothèses de l'enquêteur ou des résultats dans la littérature.

- Phase 2: Le démarrage de l'entretien :

- L'entretien semi-directif va commencer comme un entretien non directif : une consigne de départ très large portant sur un sujet large avec une attitude non directive.
- À la fin de cette phase d'entretien non directif, on fait une reformulation de synthèse et on introduit les sous-thèmes du guide non abordés spontanément par l'interviewé.

- Phase 3: Introduction du guide :

- Lorsque l'on introduit un nouveau thème de façon directive, on repasse ensuite à une technique de non directivité.
- À la fin de cette phase non directive, on procède à une reformulation de synthèse du sous-thème.
- Si l'interviewé repart sur ce sous-thème l'entretien non directif continue, si l'interviewé acquiesce à cette reformulation on introduit un nouveau sous-thème.

- Phase 4: Le retour au non-directif :

- Après avoir introduit le thème on repasse au non-directif.

- Phase 5: Introduction directive d'un nouveau thème :

- On introduit sur ce modèle chaque sous-thème non abordé dans le guide d'entretien jusqu'à ce que tous soient abordés.

Avantages et limites :

- Avantages :

- Cette technique a pour but, tout en étant centrée sur le sujet interrogé, de garantir l'étude de l'ensemble des questions qui intéressent l'enquêteur.

- Cette technique assure aussi la comparabilité des résultats.
- Limites :
 - C'est une technique qui se révèle compliquée à mettre en place car les thèmes abordés par l'enquêteur peuvent casser le fil et la dynamique du discours.

2) Le panel étudié

Il s'agit des DGS des Communautés de communes de l'Aude au nombre de neuf. Ne sont pas concernés les DGS des deux Communautés d'Agglomération du Carcassonnais et du Grand Narbonne.

Le panel initial prévu est composé de sept hommes et de deux femmes de 33 à 57 ans même si au final les entretiens n'ont pu se dérouler qu'auprès de six DGS de Communautés de communes.

Malgré des appels et mails à répétition, trois DGS n'ont pas donné de réponse aux sollicitations – leur profil est pris en compte uniquement dans la typologie des profils développée dans la section suivante puisque corroborant les quatre modèles dégagés.

Tableau récapitulatif des parcours selon l'âge, la formation, le grade et l'ancienneté dans le poste occupé :

AGE				FORMATION			
- de 40 ans	40 à 50 ans	50 à 55 ans	+ de 55 ans	Bac	Bac + 2	Bac + 4	Bac + 5
1	4	0	1	0	2	2	2

GRADE				ANCIENNETE DANS LE POSTE ACTUEL			
Attaché territorial	Attaché principal	Directeur territorial	Contractuel (CDI)	Moins de 2 ans	3 à 5 ans	5 à 10 ans	Plus de 10 ans
2	2	1	1	1	1	1	3

Le profil type du DGS est celui d'un homme entre 40 et 50 ans, diplômé ou très diplômé recruté sur un poste statutaire de catégorie A de la filière administrative et plutôt ancien sur le poste occupé ou le territoire d'exercice de sa fonction.

Plusieurs études ont dégagé des profils de DGS : la typologie de Loïc Brémaud⁵ sur les trajectoires professionnelles des DGS met en évidence cinq types de DGS.

⁵ La trajectoire des parcours correspond à la typologie dégagée par Loïc Brémaud dans sa thèse – « *Devenir directeur général des services communaux* » – Etude des processus de socialisation et de formation à la fonction de DGS des 43 directeurs généraux des services communaux du département d'Ille et Vilaine – Thèse de doctorat – Université de Rennes 2 - décembre 2003

L'étude réalisée par les élèves administrateurs à l'Institut National des Etudes Territoriales (INET)⁶ propose une typologie des DGS en fonction de leur management, de leur rapport à l'élu, de l'organisation de leur direction générale ou de l'organisation de leur carrière.

Il est intéressant de relever certaines cohérences en croisant ces deux typologies et en les confrontant aux six DGS rencontrés.

DGS n°	1	2	3	4	5	6
Trajectoire selon Loïc Brémaud	alpiniste	programmé	programmé	expert parachuté	précoce	gradé-graduel
Profil-type INET	ancré	ancré	ancré	pionnier	mercenaire	focalisé

Le « *programmé* » a commencé sur des fonctions d'ingénierie comme chargé de mission ou comme agent de développement local au sein de la Communauté de communes et en est devenu en moins de trois ans le DGS ; ce DGS est « *ancré* » dans son territoire (il y vit et il y travaille) et dans sa collectivité qu'il n'a pas quitté depuis son premier poste. Il maîtrise donc parfaitement son environnement, où il a développé un important réseau local y compris parmi les élus locaux.

Le DGS ancré dirige souvent seul la collectivité souvent de petite taille ou demande parfois l'avis de ses agents. Le troisième DGS « *ancré* » est un « *alpiniste* » simplement en cause de son parcours professionnel plus long et ascensionnel avant de devenir DGS intercommunal ; occupant des plusieurs postes en secrétariat de mairie.

Précision concernant l'« *expert parachuté* » : dans les cinq types de DGS mis en évidence par Loïc Brémaud, au profil du « *parachutiste* » qui est propulsé dès son premier poste en la tête des services de la collectivité, il est proposé un profil nuancé celui d'« *expert parachuté* » qui correspond à un DGS rencontré. Ce dernier a déjà une expérience professionnelle longue dans le secteur privé et arrive dans la Fonction Publique Territoriale sur le poste de DGS par la volonté claire de l'autorité politique d'atteindre certains objectifs en lien avec sa spécialité professionnelle : développement économique, management du personnel... Ce DGS est alors un « *pionnier* » qui « *tant que les réformes qu'il a envisagées n'ont pas abouti et prouvé leur efficacité, il cultive un certain secret. Le DGS pionnier ne*

⁶ Etude menée par 6 administrateurs territoriaux de la promotion Paul Eluard « *Qui sont les cadres dirigeants dans les grandes collectivités aujourd'hui ?* » CNFPT-INET, juin 2013. L'étude met en évidence sept types de DGS : ancré, mercenaire, équilibriste, gestionnaire, pionnier, entrepreneur et focalisé

cesse d'interroger le sens de l'action, il joue de ses capacités pédagogiques pour faire comprendre l'intérêt de travailler en mode projet. Il attend des élus qu'ils lui laissent une grande marge de manœuvre pour le pilotage interne de la collectivité »⁷.

Le « *précoce* » est quelqu'un qui a commencé sa carrière comme DGS et qui a multiplié les postes ; il passe de mission en mission, d'une collectivité à réformer à une autre tel un « *mercenaire* ». Il est recruté pour sa compétence dans la gestion du changement. Il laisse peu de place aux conflits au sein de la direction générale car il reste ferme sur les orientations qu'il fixe. Il a un parcours marqué par une mobilité géographique importante.

Le « *gradé graduel* » a lui une pratique ancienne du management et porte en lui les modèles de grande ville pour y avoir travaillé. Le poste de DGS est l'aboutissement d'une carrière ascensionnelle de cadre. Dans le cas présent, le DGS « *gradé graduel* » est aussi un DGS « *focalisé* » qui tient à superviser avec une attention particulière une ou plusieurs politiques, dont les services qui lui sont rattachés. Il est donc à la fois DGS et directeur de service. Pour le reste, il coordonne, arbitre, impulse, délègue à sa direction générale. Le DGS « *focalisé* » présente un profil souvent atypique, ce qui lui donne une vision plus originale de sa mission ; il bénéficie enfin d'un rapport aux élus qui est à son avantage.

3) Les modalités pratiques

Les entretiens se sont déroulés au cours du mois de juillet et ce pour des raisons d'abord personnelles avec un emploi du temps chargé jusqu'à la dernière semaine de cours en Master 2. La prise de rendez-vous a été faite par téléphone avec aucune difficulté pour rencontrer cinq DGS – une attente de quinze jours pour rencontrer le sixième.

Les entretiens ont duré entre 1 heure et 1 heure 30 dans le bureau du DGS ou dans une salle de réunion. La moitié des entretiens ont été perturbés par des appels téléphoniques sans que ceux-ci viennent modifier le déroulé – l'aparté pouvant même être révélateur d'informations sur la polyvalence du DGS ou sur les relations humaines nouées avec le président de la Communauté de communes.

Ces entretiens ont été retranscrits et ensuite analysés de façon à regrouper et recouper les réponses. La synthèse des différents entretiens présentée dans cette deuxième partie est alimentée régulièrement par des citations retranscrites à l'identique mais toujours anonymes, formulées pendant l'enquête.

Il a été proposé de transmettre une copie du mémoire aux DGS ayant bien voulu participer à l'enquête après la soutenance.

⁷ BRAEMER Nicolas, « DGS : rencontre des 7 types », La lettre du cadre territorial, 15/06/2013, p. 28

Section 2 : Typologie des profils face aux regroupements intercommunaux

Il est proposé dans cette section une typologie des profils (5) des six DGS intercommunaux rencontrés en fonction de leur situation professionnelle qui peut évoluer (ou pas) avec la nouvelle carte intercommunale.

1) Le gradé

Deux DGS (quatre s'il ont tenu compte des deux DGS sur trois non rencontrés) correspondent à ce premier profil : celui du DGS de la principale collectivité chef de file et moteur du bassin de vie local dont la position de leader (avec peu de concurrence technique dans les collectivités entrantes de taille plus modeste) fait de lui le DGS naturel de la nouvelle structure construite à partir de sa collectivité rejointe par deux ou trois plus petites.

Le déjà « gradé » est rapidement confirmé après proposition de son président lui-même naturellement pressenti voire incontournable pour occuper les mêmes fonctions dans la future intercommunalité. Dans les deux collectivités concernées, le président de l'une est président du Conseil Général et dans l'autre 1^{er} adjoint au maire de la commune qui représente la moitié de la population au sein de la Communauté de communes.

Cette décision n'a été contestée ni au niveau politique ni au niveau des agents. Le « gradé » s'est emparé très tôt du dossier de fusion et a maintenu naturellement son statut sur les autres cadres. Dans plusieurs Communautés de communes d'environ 2 000 habitants rejoignant l'intercommunalité centre déjà dirigé par le DGS « gradé », il n'y avait même pas de DGS identifié et rarement plus de deux ou trois agents assumant des tâches polyvalentes.

« Ça s'est fait naturellement que je prenne la main. Je ne voyais pas concevable de prendre la main sur l'organisation des services sans être affiché comme le futur DGS. Il fallait le faire six mois avant. D'autant que ça aurait été facile d'aller voir mes élus ceux de l'interco, autant de quel droit je serais allé imposer mes vues aux services des deux autres Communautés de communes sans être positionné ? ». (gradé n°1)

« J'ai porté le dossier de fusion notamment le volet financier et même technique. Ça s'est fait naturellement ; on me l'a proposé. Ce n'était pas pour moi une finalité que d'être DGS de ce truc-là ». (gradé n°2)

2) Le promu

Il est fait référence ici au cas des deux DGS déjà en poste sur leur précédente collectivité qui fusionne avec la Communauté de communes voisine et qui devient DGS de la nouvelle entité. Les deux cas n'ont pas soulevé de problème particulier par rapport à l'autre DGS – dans le premier cas l'agent a quitté la collectivité pour l'Agglomération voisine et dans l'autre situation rencontrée, d'un commun accord, a évolué sur un poste de chef de service enfance-jeunesse manifestant une volonté de se spécialiser tout en restant dans la collectivité.

La situation du « promu » se caractérise certes par une revalorisation de son régime indemnitaire notamment au niveau du coefficient Fonction de la Prime de Fonction et de Résultat (PFR) justifiée par l'apprentissage de nouvelles méthodes de management voyant les effectifs encadrés passer de 30 à 85 pour l'un et de 22 à 70 pour l'autre. Il faut noter que

l'arrivée de nouveaux agents n'a pas pour autant permis une meilleure structuration des services administratifs – l'essentiel des agents de la Communauté de communes étant affecté aux services enfance-jeunesse ou social.

Il s'agit d'un agent polyvalent de terrain l'un ayant été secrétaire de mairie dans de petites communes et l'autre animateur de la charte forestière avant d'évoluer sur un poste de direction gardant cet attachement à la proximité tout en refusant les tâches administratives dévolues aux agents d'exécution afin de ne pas tomber dans « *le trop plein du je fais tout* ».

« *Chacun sa partie : moi la comptabilité je ne veux pas y toucher ; je ne veux pas faire un mandat* ». (promu n°2)

Même si dans le cas présent, le DGS peut assurer l'accueil téléphonique du secrétariat en l'absence de l'adjoint administratif.

Des quatre profils dégagés celui-ci se caractérise par un sentiment d'isolement autant dans l'absence de soutien administratif lié au manque de personnel qualifié qu'au niveau de l'éloignement géographique des lieux de formation ou même de vie sociale et culturelle.

Par ailleurs, le « *promu* » malgré l'extension de périmètre reste le DGS d'une collectivité d'environ 6 000 habitants bien loin du seuil souhaité à terme par le législateur⁸.

3) L'appelé

Un DGS correspond au profil dégagé de celui, venu de l'extérieur, qui ne travaillait pas sur le territoire et qui est appelé à occuper le poste pour plusieurs raisons. Dans le cas présent, deux arguments ont motivé son recrutement. Le premier concerne le positionnement des DGS des quatre collectivités appelées à fusionner - avec déjà une structuration des services avant le regroupement. Difficile donc pour les élus de faire un choix parmi les DGS des collectivités appelées à fusionner.

Nommer l'un des quatre allait symboliquement asseoir un certain leadership pour le président de la collectivité permettant ce choix et forcément des tensions avec les trois autres collègues ; qui par ailleurs travaillaient depuis plusieurs années ensemble notamment sur des projets de développement touristique à l'échelle du Pays.

Le choix qui a été fait a été de ne pas choisir et de proposer le recrutement d'un DGS extérieur avec « *de la bouteille* » capable de construire l'organigramme avec quatre pôles sous la direction des quatre anciens DGS. Le recrutement anticipé de quelques mois a permis dans un premier temps le recrutement du futur DGS sur un poste de chargé de mission en charge de suivre et de coordonner le dossier de fusion.

⁸ Le projet de loi prévoit dès 2017 des communautés de communes de 20 000 habitants minimum – même si l'échéance est de moins en moins tenable (aussi bien en termes de délais que de dérogations de plus en plus nombreuses notamment en zone montagne ou en territoire rural où le seuil est difficilement atteignable).

« L'argument officiel : on va recruter quelqu'un avec un œil neuf sur l'organisation. Il y en avait déjà assez avec la compétition politique pour savoir qui allait être chef (de l'interco) ». (appelé)

Confirmation par ailleurs que l' « appelé » est un DGS expérimenté de 57 ans avec près de vingt ans de direction de structures intercommunales (essentiellement en Pays de Loire et pour son poste précédent en Midi-Pyrénées).

4) Le sursitaire

Un DGS rencontré (et un second DGS non rencontré) est dans cette situation. A savoir que la taille de « son » EPCI lui a permis pour l'heure de poursuivre son action indépendamment des fusions voisines – même si pour l'une d'elle trois communes ont quitté volontairement la collectivité pour rejoindre l'Agglomération voisine et déstabiliser la pérennité de structure. Les deux Communautés de communes ont une taille de 4 600 habitants (en dessous même du seuil des 5 000 habitants) pour l'une et de 6 000 habitants pour l'autre - des dérogations notamment pour des communes en zone montagne permettent leur maintien.

Quoique conscient que la collectivité dont il dirige les services peut à moyen terme devoir évoluer sur le modèle des Communautés de communes voisines, le « sursitaire » est attaché à la continuité de cette collectivité. Il a un sentiment d'inachevé que la Communauté de communes (ou le DGS ?) a encore de nombreux chantiers à mener.

Ce DGS apprécie de pouvoir suivre les dossiers de « A à Z » et de voir les projets se concrétiser sous son impulsion ; la taille de l'EPCI réduisant les intermédiaires et étant gage de plus d'efficacité.

Il peut parfois manifester un sentiment de résistance vis-à-vis des collectivités voisines préférant « se débrouiller seul » plutôt que de solliciter les collègues extérieurs et au risque de dévoiler ses faiblesses.

« Je ne vais pas leur dire où sont nos faiblesses ou si non ils vont nous dire : venez chez nous. Je ne vais pas appeler une collègue d'une communauté voisine souhaitant nous absorber ce qui montrerait une faiblesse de notre carapace ». (sursitaire)

Le « sursitaire » reconnaît que sa décision de venir dans son établissement était d'abord motivée par le challenge managérial et la responsabilité de la direction des services et que la possible disparition de l'intercommunalité sous sa forme actuelle n'était pas envisagée au moment de la mutation.

Enfin les propos du DGS « sursitaire » rencontré, ses propos mettent en évidence la feuille de route fixée par le président lors de son recrutement d'expert du management RH pour réorganiser les services ; son succès local (reproduction managériale d'un schéma grande échelle à un établissement plus petit) accentue son attachement à l'EPCI.

5) L'exempté

Ce cas n'a pas été rencontré lors des entretiens mais peut être évoqué. Il s'agit de la situation selon laquelle les exigences de la loi du 16 décembre 2010 n'auraient pas de conséquence sur l'EPCI dont la taille et la structuration seraient suffisantes.

Dans ce cas, et à la différence du « *sursitaire* » toujours menacé par les regroupements, le DGS « *exempté* » poursuit ses missions indépendamment des bouleversements intercommunaux voisins. On peut imaginer que nos DGS « gradés » et « appelé » soient « exemptés » lors d'une prochaine vague de rapprochements.

Section 3 : La « rencontre des trois types »

L'idée ici est de vérifier si à travers les trois typologies mises en évidence : celle de Loïc Brémaud, des élèves de l'INET et maintenant de cette dernière, il est possible d'associer les trois et d'en dégager certaines corrélations.

Dans cette optique, il faut souligner que les DGS « *ancré* » et « *pionnier* » (le DGS « *pionnier* » peut être considéré comme « *ancré* » car travaillant sur le territoire depuis près de douze ans) ont bénéficié d'une promotion en étendant leurs responsabilités sur de nouveaux territoires et de nouveaux agents en étant soit « *gradés* » soit « *promus* » ; la nuance est limitée. Cet engagement ancien en faveur du territoire est récompensé dans l'organisation à travers cette direction confirmée des services.

Le DGS à la fois « *précoce* » et « *mercenaire* » est ici l'« *appelé* » ; recruté pour ses nombreuses expériences en direction d'intercommunalités dans plusieurs régions et qui surtout est extérieur au territoire. Ce DGS vient chapoter la nouvelle direction de l'intercommunalité composée des anciens DGS des Communautés de communes ayant fusionné.

Dernier cas, celui du DGS « *sursitaire* » qui est par son parcours un « *gradé graduel* » ayant occupé les fonctions de Directeur des Ressources Humaines d'un syndicat d'agglomération nouvelle de 100 000 habitants et 1 500 agents ; de par également son parcours atypique d'ancien professeur d'Education Physique et Sportive (EPS) avant d'intégrer la Fonction Publique Territoriale, on peut comprendre ce DGS « *focalisé* » qui manifeste un attachement « *quasi viscéral* » à ce poste.

Chapitre 2 : Le travail au quotidien du DGS intercommunal

Section 1 : Les conséquences territoriales sur les conditions de recrutement

1) La reconnaissance professionnelle

Pour les quatre DGS intercommunaux ayant conservé leur poste tout en voyant le périmètre de leur collectivité s'agrandir et le personnel croître fortement, la « *promotion* » s'étant opérée finalement assez naturellement, et étant déjà identifiés comme DGS, aucun n'a

noté ni sur le plan personnel ni sur les relations avec les élus ou collègues de changement particulier au quotidien.

Le sentiment général est que le DGS n'est pas identifié par la population en dehors des milieux administratif et politique locaux.

2) La revalorisation financière

Elle concerne essentiellement les DGS « *promus* » qui voyant les effectifs de la nouvelle collectivité multipliés en moyenne par trois ont obtenu une revalorisation de leur régime indemnitaire à travers la Prime de Fonction et de Résultat (PFR) notamment pour la partie Fonction portée au coefficient maximum de 6.

« Il y a eu un lissage du régime indemnitaire pour l'ensemble des agents et on a remonté la pyramide ; ça s'est fait naturellement ». (promu 2)

La PFR est versée à l'ensemble des DGS titulaires – un DGS indique ne pas avoir négocié de revalorisation malgré la fusion.

3) La fonctionnalité

Sur les six DGS rencontrés et compte-tenu du seuil minimum pour permettre le recrutement d'un DGS sur un poste fonctionnel est de 10 000 habitants, seuls trois DGS peuvent y prétendre et pourtant un seul suite au regroupement de populations au 1^{er} janvier 2014 a bénéficié de ce changement de statut. Unique raison justifiant cette évolution : l'argument financier – pas de risque a priori de fin de recrutement sur emploi fonctionnel et de mise en disponibilité grâce à de bonnes relations (et anciennes) avec le président de la Communauté de communes.

Les emplois de direction générale incarnent la permanence de l'action publique.

Les emplois fonctionnels administratifs et techniques sont des emplois permanents créés par délibération de la collectivité. Une déclaration de vacance ou de création de cet emploi doit être effectuée auprès du Centre de gestion

Les emplois fonctionnels ne peuvent être créés qu'en respectant les seuils démographiques. Pour les établissements publics, ce seuil est déterminé par assimilation à une commune (décret n° 2000-954 du 22/09/2000). Toutes les collectivités ne sont pas autorisées à créer des emplois fonctionnels.

Seuils de création des emplois fonctionnels dans les :	Emplois administratifs de direction		Emplois de directeur général et directeur des services techniques
	Directeur général des services	Directeur adjoint des services	
Communes	2 000 habitants	10 000 habitants	10 000 habitants
Etablissements publics	10 000 habitants	20 000 habitants	10 000 habitants

Certains emplois fonctionnels ne peuvent être occupés que par des fonctionnaires territoriaux remplissant des conditions particulières de grade, d'indice terminal et de strates démographiques précisées dans les dispositions statutaires (exemple : Attaché DGS dans une commune de 2 000 à 40 000 habitants).

La rémunération comprend le traitement indiciaire, le supplément familial de traitement, l'indemnité de résidence, la Nouvelle Bonification Indiciaire (N.B.I.) et le régime indemnitaire (primes et indemnités).

S'agissant du traitement indiciaire, pour les fonctionnaires détachés sur un emploi fonctionnel, la nomination ne peut être prononcée que lorsque la rémunération afférente à l'emploi de détachement n'excède pas la rémunération globale perçue dans le grade d'origine de plus de 15%.

Le traitement est défini par les échelons de la grille de l'emploi occupé et l'agent bénéficiaire, pendant toute la durée de son détachement, de la rémunération prévue par cette seule grille, selon la cadence organisée par le texte sur les emplois de direction. Toutefois, il est possible à un fonctionnaire de percevoir le traitement afférent à son grade mais uniquement lorsqu'il devient supérieur à celui afférent à l'indice terminal de l'emploi occupé.

Les agents recrutés directement au titre de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26/01/1984 peuvent être nommés à n'importe quel échelon de la grille indiciaire de l'emploi fonctionnel⁹.

Un second DGS a été recruté quatre fois sur des emplois fonctionnels avant son poste actuel et constate que ce type de recrutement n'est pas si fréquent dans le département de l'Aude alors même qu'il est quasi-automatique dans d'autres régions.

« Ça se fait beaucoup en Pays de Loire, en Midi-Pyrénées... mais en Languedoc-Roussillon non ». (appelé)

⁹ Voir Annexe 11

Le risque de départ du poste n'est pas minimisé pour autant les conditions financières font que la préférence va au recrutement fonctionnel.

« Il faut reconnaître que ça apporte une rémunération intéressante et même avec le risque de mise à fin de disponibilité ». (sursitaire)

Ce dernier DGS souligne qu'en commune le recrutement fonctionnel peut se faire dès la strate des 2 000 habitants.

« Expliquez-moi la logique : pourquoi un DGS d'une commune de 2 000 habitants et pourquoi un DGS intercommunal à 10 000 habitants ? ». (sursitaire)

4) L'arrivée de nouveaux cadres : l'option DGAS ?

Quatre profils de DGS et trois scénarii différents – « le sursitaire » n'étant pas concerné par les mouvements de personnel concernant la promotion d'un Directeur Général Adjoint des Services (DGAS).

Pour « le promu » : la concurrence avec la DGS de l'autre collectivité n'a pas eu lieu aussi le DGS reste seul maître à bord sans second pour éventuellement le remplacer avec une charge managériale supplémentaire et pas d'apport technique supplémentaire pour l'aider. Malgré l'accroissement des effectifs, la façon de travailler n'a elle pas (encore) évolué.

« Le travail que je fais je suis seul à le faire ». (promu n°1)

« On peut me téléphoner même quand je suis en congés ». (promu n°2)

Pour « le gradé » : il y a la volonté d'identifier un adjoint sur lequel le DGS peut se reposer. Cette situation s'est pour l'heure concrétisée dans un cas sur deux tandis que dans l'autre le DGS l'aurait souhaité.

« En cas d'absence, le DGAS est identifié- il y a 2 DGA on n'a pas la strate mais ils le sont quelque part ». (gradé n°1)

« Personnellement, je souhaite un DGAS, ça commence à faire beaucoup de monde ; on ne peut pas tout suivre tout seul ». (gradé n°2)

Il faut préciser ici la différence entre : le Directeur Général Adjoint des Services qui est expert dans un domaine mais intervenant dans tous en remplacement du DGS quand celui-ci est absent ; des Directeurs Généraux Adjointes en charge d'une direction, composant avec le DGS et le DGAS le Comité de Direction.

Pour « l'appelé » : il faut composer avec des cadres et même d'anciens DGS déjà en poste et certains depuis vingt voire trente ans.

« J'avais des craintes sur l'intégration des anciens DG. On ne gère pas d'anciens directeurs comme de jeunes attachés. C'est intéressant car on peut déléguer ». (appelé)

Section 2 : L'organisation et le fonctionnement de l'EPCI

1) Le Comité de Direction

Chaque DGS a du mettre en place sa propre organisation parfois souhaitée parfois en partie subie, héritant de responsabilités et de pratiques coutumières.

« Quand je suis arrivé, j'ai trouvé une collectivité managérialement sinistrée au niveau RH : pas de chef de service, on est tous copains, pas de fiche de poste, un copinage direction avec certains agents, régime indemnitaire à la tête du client, des jours de congés différents d'une personne à l'autre. Une DGS submergée qui faisait tout le boulot (...) même les délibérations qui n'étaient pas toujours de son domaine de compétence. DGS : on n'est pas des experts ! J'ai réuni ceux que j'avais identifié comme ayant des responsabilités et j'ai constitué l'équipe de direction ». (sursitaire)

Sur les six DGS rencontrés, cinq (organigramme à l'appui -voir annexes) identifient des chefs de pôle ou de service et quatre peuvent compter sur un Directeur Général Adjoint qui peut le remplacer en cas d'absence.

Il y a trois approches différentes vis-à-vis des cadres que le DGS a sous sa responsabilité.

La plus répandue est une réunion tous les mois et demi à deux mois avec l'ensemble des chefs de service pour faire le point sur l'avancée des dossiers sachant que le DGS est par ailleurs disponible en dehors de cette rencontre formelle et institutionnalisée. Cette fréquence permet une certaine autonomie et motivation pour ces agents pour la plupart de catégorie A.

« Sur la stratégie de management, j'ai voulu responsabiliser cette strate pour qu'ils gèrent leurs dossiers de A à Z. Un chef de service ne doit pas se sentir dépossédé de son dossier ». (sursitaire)

Quand la taille de la structure le permet, cette rencontre est élargie à l'ensemble des agents – cas de moins en moins fréquent vu l'augmentation des effectifs.

« Tous les mois et demi, on ferme les portes à 16 heures et on fait une réunion sous la forme d'un goûter avec le personnel administratif et enfance. Le compte-rendu est ensuite affiché. Ça marche bien : il y a moins de tensions ». (promu n°1)

Deux cas se distinguent de cette tendance. Le premier déjà évoqué est lié au contexte de la collectivité puisqu'il s'agit de « l'appelé » se trouvant à gérer d'anciens DGS désormais chefs de pôle.

Il faut souligner ici que la fréquence des réunions est d'une par semaine avec les chefs de pôle composant le CODIR alors même que chaque cadre est un ancien DGS. Ce rythme des rencontres peut être interprété soit comme une reconnaissance de ces agents dans la bonne marche de l'administration soit comme une façon aussi pour le DGS de rappeler à cette occasion le lien hiérarchique et d'éviter ainsi toute tentative d'émancipation.

Dernier cas rencontré qu'il faut relativiser par rapport à la faible structuration de la direction est la préférence du DGS pour des tête-à-tête avec ses chefs de service.

« Je ne suis pas fan de réunir tous les chefs de service. Je les vois tous ensemble deux ou trois fois par an ». (promu n°2)

Cette gestion si elle est possible dans une collectivité de petite taille à un côté paradoxal puisqu'à une gestion «*familiale*» de proximité des problèmes, le DGS prive ici ses collaborateurs de l'actualité de la collectivité et notamment de tout ce qui ne touche pas à leur domaine de compétence.

2) Une structuration des services dans l'urgence

Quel que soit le profil du DGS, celui-ci est identifié comme le responsable de l'administration coordonnant l'ensemble des services sous l'autorité du président. Toutes les Communautés de communes étudiées disposent d'un organigramme ¹⁰(provisoire ou définitif).

« Une des conditions en tant que DGS c'est que je sois le patron de l'Administration ». (sursitaire)

Concernant le personnel, il faut se rendre compte que «*du jour au lendemain*» des agents ne se connaissant pas, avec des pratiques de travail différentes, une autonomie parfois difficilement négociable et la contrainte supplémentaire des déplacements à prévoir désormais pour se rendre sur leur nouveau lieu de travail au siège de la Communauté de communes ont du se mettre au service de missions pas toujours anticipées ou réfléchies au préalable et d'un projet communautaire inexistant.

« Ce qui est compliqué dans un processus de fusion, c'est qu'on agrège des interco, des pratiques, des gens... ça prend du temps. Nous n'étions pas prêts ; clairement il nous a manqué six mois ». (gradé n°2)

« Avant, il y avait des parapheurs non identifiés ; quand on ouvrait on passait du développement territorial à la comptabilité. J'ai mis un parapheur par service ; aujourd'hui c'est identifié ». (sursitaire)

« Dans les anciens EPCI tout le monde touchait à tout alors que maintenant avec 280 agents j'ai besoin de quelqu'un dont le métier c'est de faire la paie (...). Un certain nombre d'agents sont passés de la polyvalence à des fonctions métier ». (appelé)

« Imaginez toutes les délibérations qu'il a fallu prendre sur l'organisation des services, les régimes indemnitaires, le travail à temps partiel, les astreintes... » (appelé)

¹⁰ Voir les organigrammes des Communautés de communes en Annexes n°6 à 10

Ce sentiment de précipitation est partagé par l'ensemble des DGS qui considèrent qu'il a manqué de temps pour bien structurer les services et positionner les agents. Il n'y a pas eu suffisamment de concertation et d'éclaircissement sur les missions de chacun ce qui a pu générer du stress voir quelques résistances conduisant même pour deux cas à une procédure disciplinaire.

3) Une journée-type ?

Globalement la matinée est plutôt consacrée aux réunions, à recevoir le personnel aux échanges verbaux tandis que l'après-midi est plus le temps de la réflexion et du travail sur le fond et la rédaction. Chaque journée est différente et fonction de l'actualité – cela suppose d'indéniables qualités d'adaptation.

« La journée-type du DGS ? Ça commence tôt et on finit tard. C'est très varié. J'essaie au moins de récupérer deux ½ journées pour travailler tranquillement. Le reste du temps, on gère le quotidien, l'imprévu, les problèmes, les rendez-vous, le personnel... Avant la fusion j'avais plus de temps pour bosser sur le fond des dossiers. Ça oblige à déléguer. Je passe aujourd'hui plus de temps à coordonner ». (gradé n°2)

« Le matin on ne peut pas faire de fond c'est impossible surtout le lundi matin c'est le défilé des agents dans le bureau. Si le matin ma porte est toujours ouverte, l'après-midi est plus calme ; je ferme la porte et je bosse sur des dossiers ». (gradé n°1)

« De 10 h 30 à 16 h on ne peut rien faire. Je suis constamment sollicité par le téléphone, les agents qui viennent. Je peux bosser efficacement de 8 h à 9 h et après 16 h ». (sursitaire)

L'augmentation des effectifs dans la collectivité impacte sur les missions du DGS. Notamment dans les collectivités avec le personnel le plus nombreux, 80 % du temps de travail du DGS est consacré au management des équipes, enchaînant réunion sur réunion. Ceci est notamment vrai pour le DGS « appelé » à la tête de 280 agents.

4) Une défiance vis-à-vis du technique

La tendance est à un désengagement de l'intercommunalité des compétences techniques en ne renouvelant pas les départs à la retraite et en privilégiant soit les prestations de service soit en s'appuyant sur les compétences des communes membres¹¹.

« Le service technique est en diminution avec la volonté de réduire voire de supprimer la régie qui est essentiellement voirie c'est à peine six agents ; on la laisse s'éteindre ». (gradé n°1)

Autre argument avancé par les DGS est la difficulté lorsque le service technique est plus étoffé à assurer un encadrement efficace notamment à cause de relations conflictuelles avec le responsable des services techniques.

¹¹ Voir Chapitre 3 Section 1

« Au début j'y mettais le nez et aujourd'hui j'y mets moins le nez. En étant dans un bureau c'est difficile de savoir ce qui se passe dans les services techniques. Ce sont les élus qui s'en occupent notamment le vice-président chargé des travaux et ça me va très bien ! ».
(promu n°1)

Il n'y a pas de réunion régulière avec les agents techniques – ce service semble « à part » et fonctionne indépendamment des autres services de la collectivité alors que ces agents sont sur le terrain et seraient même un bon relai d'information.

« Quand le DGS a des velléités de contrôle, les relations se tendent jusqu'aux points de rupture, et l'installation de relations autonomes. Le DGS dans ce cas est celui qui a le plus à perdre. Il est très dépendant des nombreuses informations glanées sur le terrain par les agents de ce secteur (...). Ce modèle est révélateur des lignes de partage qui divisent le monde « administratif » du monde « technique », séparation qui dépasse largement l'univers communal et bien présent dans la société française en général¹². »

Section 3 : Les relations avec les élus

1) Le Président de la Communauté de communes

Il y a autant de relations professionnelles que de couples président de la Communauté de communes et DGS de la Communauté de communes. Fondées pour certains couples sur l'ancienneté notamment pour les présidents qui occupaient un poste auparavant de vice-président même s'il faut remarquer suite aux municipales de mars 2014, un renouvellement générationnel des présidents pour la plupart dans la tranche d'âge 40-50 ans et rompus aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Si les contacts sont quotidiens : par téléphone, mail ou texto et même tablette numérique, aucun DGS n'a de rendez-vous physique fixe et assuré avec son président mais des contacts virtuels permanents; sauf l'un deux qui est présent trois demi-journées par semaine dans les « murs » de la collectivité.

« Le Président est peu présent physiquement mais est très réactif. 90 % de nos rapports sont virtuels ».(gradé n°1)

Reconnu ou sous-entendu, les DGS bénéficient d'une large autonomie d'action et d'une proximité moins développée qu'un DGS communal ; même si deux DGS sur des EPCI de petite taille tutoient leur président lui-même ancien vice-président de l'intercommunalité avant le renouvellement de mars dernier.

« J'ai reçu délégation de signature de pas mal de choses. Je l'informe systématiquement. Avec un nouveau président pendant un mois on teste jusqu'à quel niveau il faut rendre compte, après c'est au feeling ». (sursitaire)

¹² Laurence DURAT et Loïc BREMAUD, « Le DGS communal : identité, fonctions, formation », PUR, février 2014

Sur les six DGS rencontrés, seuls deux travaillaient depuis plusieurs années avec le Président reconduit après les élections municipales ; aussi l'arrivée d'un nouveau chef de l'exécutif suppose un temps d'adaptation et de découverte de l'autre y compris pour ceux qui côtoyaient déjà le nouvel élu dans le Bureau précédent. Les cas sont fréquents en début de mandat d'agents qui tentent de se soustraire à l'intermédiaire du DGS et qui s'adressent directement au nouveau Président profitant de la situation – la confusion est d'autant plus compliquée quand cas fréquent en intercommunalité rurale, des employés de la Communauté de communes sont par ailleurs conseillers municipaux dans leur commune – voire de la commune dont le président de l'intercommunalité est le maire.

« J'ai dit au Président : si tu reçois l'agent comme ça tu me mets en porte-à-faux et il a reconnu qu'il ne l'avait pas vu sous cet aspect-là. Maintenant, il dit : tout ce qui est administratif vous le voyez avec le DGS ». (sursitaire)

2) Le Bureau

Le Bureau est composé du Président et des vice-présidents de la Communauté de communes. Il s'agit de l'institution souvent de décision où sont débattus les points qui feront dans un deuxième temps l'objet d'un vote au conseil communautaire.

« Le conseil communautaire a donné une délégation importante au Bureau ; on ne peut pas débattre de tout à 90 ». (appelé)

La fréquence de réunion du Bureau est différente d'une collectivité à l'autre allant de deux fois par mois à aucune fréquence déterminée – le Bureau se réunissant alors selon le besoin à débattre de questions en suspens. Le rythme le plus fréquent reste une réunion du Bureau par mois et au moins systématiquement avant un conseil communautaire.

La structuration limitée des services fait qu'en règle générale seul le DGS représente l'Administration et est le seul non élu du Bureau à y assister ; parfois un chef de service peut venir présenter un point précis en fonction de l'ordre du jour. Le DGS se charge en amont de faire remonter les notes et les dossiers et établit l'ordre du jour du Bureau avec le Président.

« 100 % des dossiers que je présente en Bureau passent ». (appelé)

Les relations sont plus distantes qu'en commune où les adjoints assument pleinement leurs délégations. En intercommunalité, en dehors du Président qui vient plus ou moins, les vice-présidents participent au Bureau de la Communauté mais rarement au-delà et vont peu dans les services ou suivent rarement les dossiers même de leur champ de compétence en lien pourtant avec leur délégation – assez similaire d'une collectivité à l'autre : développement économique, finances, social, enfance-jeunesse, environnement, tourisme, travaux... Certaines compétences se déclinent en plusieurs délégations. Le nombre de vice-présidents s'il ne doit pas dépasser un tiers de l'assemblée communautaire va dans les cas rencontrés de cinq à quatorze.

« En commune, vous avez beaucoup d'élus (adjoints) qui gravitent, en interco c'est le contraire, j'ai souhaité que les élus soient plus présents ». (promu n°1)

« Il faudrait se voir plus souvent et qu'un vice-président assure une permanence une après-midi ou un matin. On ne les voit pas assez à mon goût ». (promu n°1)

3) Les autres élus de l'intercommunalité

Il y a deux points à souligner ici : d'abord « *les élus dépossédés* » de l'après fusion – qui ont participé aux réunions en amont en commission et qui aujourd'hui ont le sentiment d'être à l'écart des décisions prises notamment au sein du Bureau.

Le deuxième point est plus positif pour l'EPCI et son DGS - le développement d'une demande d'information et de conseils venue des communes membres :

« *Quelque chose que j'avais sous-estimé au moment de la fusion, c'est le volet élus. De 18 maires on est passé à 34 interlocuteurs. Il y a toujours une demande, un questionnement et de plus en plus de communes nous appellent ; je l'avais sous-estimé* ». (gradé n°1)

« *On a une nouvelle génération d'élus suite aux dernières municipales ; des gens qui demandent plus d'informations et à être associés mais ils sont paumés* ». (gradé n°2)

Une réponse apportée par l'un des DGS est l'organisation en début de mandat d'une réunion spécifique destinée aux élus municipaux mais non communautaires afin de leur présenter les compétences et le rôle de l'intercommunalité. Cette démarche est suivie par un déplacement annuel du Président accompagné du DGS dans tous les conseils municipaux.

La tendance est aussi à l'organisation avant tout conseil communautaire d'un conseil des maires - ceci se justifie d'autant plus avec un nombre plus important de communes non représentées au Bureau. Cette étape nouvelle calée entre le Bureau et le conseil communautaire permet de tenir spécifiquement informés les maires et d'anticiper ainsi les questions voire réticences au moment de voter en conseil communautaire.

Section 4 : Le positionnement public

1) Au conseil communautaire

Il y a unanimité sur la proximité du DGS assis soit à la droite soit à la gauche du président - l'un des DGS revendiquant être « *le bras droit* » tandis qu'un autre préférant symboliquement s'asseoir toujours à la gauche de son président. Pour des raisons matérielles un des DGS a confié selon l'organisation de la salle devoir parfois s'installer derrière son président en « *souffleur* ».

Tous les DGS rencontrés ont également répondu intervenir lors des conseils communautaires « *le moins possible et toujours sur des points techniques* ». Ces interventions ne sont pas pour autant souhaitées mais plus agréables pour le président qui préfère laisser la parole à son DGS notamment sur des questions de procédure administrative ou de statut.

« *Chaque fois je rappelle que je prends la parole à titre technique, je le verbalise* ». (sursitaire)

Le DGS est symboliquement le personnage clé au sein du conseil communautaire et sa proximité avec le président le rend incontournable vis-à-vis des autres élus et clairement le représentant de l'Administration ; le DGS est le plus souvent le seul non élu (comme au Bureau) à participer au conseil se chargeant personnellement du compte-rendu sans la présence d'un autre collaborateur administratif ; le compte-rendu découlant de l'ordre du jour rédigé en amont par le DGS.

2) Lors de manifestations organisées par la Communauté de communes

La tendance est plutôt à une participation aux manifestations organisées par la Communauté de communes sans pour autant prendre publiquement la parole ; tâche qui revient aux élus. Il peut arriver parfois sur des événements internes (remise de diplômes, médailles...) à la collectivité et faute d'élus présents que le DGS intervienne alors mais à condition que le public ne soit que des agents de la collectivité et non des élus.

Aucun des DGS ne souhaite se mettre en avant et valoriser le poste en dehors de la collectivité. Chacun doit rester à sa place et surtout ne pas politiser la fonction malgré les convictions concordantes avec le Président.

« Je ne fais pas de la représentation d'élus. Je suis toujours technicien et jamais directeur de cabinet ». (gradé n°2)

« Ma vision du métier c'est que le DGS ne doit pas être politisé et e doit pas avoir de carte. Il y a un cabinet pour cela ». (gradé n°1)

Pour compléter ces derniers propos aucune des Communautés de communes n'a au moment de l'enquête de cabinet mais la plupart du temps un chargé de communication qui assure également les relations avec la presse et le traitement des demandes effectuées par mail ou depuis le site internet de la collectivité.

Section 5 : Les réseaux

1) Les institutionnels

Il s'agit ici de lister les principaux interlocuteurs locaux – dont la plupart ont leur équivalent ailleurs dans d'autres départements – susceptibles d'apporter des réponses au DGS notamment quand celui-ci ne dispose pas de personnel qualifié en interne sur la question. Ceci est surtout vrai dans la démarche de regroupement des intercommunalités : transfert, harmonisation des compétences, calcul des reversements...

La Préfecture est citée pour les questions juridiques et de procédure administrative même si le contrôle de légalité et la disponibilité du personnel sont aussi critiqués.

« La sous-préfecture nous a même dit qu'il ne fallait pas s'inquiéter qu'on était dans le cadre de la formalité impossible ». (appelé)

Le Centre de Gestion (CDG) de la Fonction Publique Territoriale est spontanément cité pour toutes les questions relatives aux Ressources Humaines et au statut (gestion des carrières, aide au recrutement, dossier disciplinaire...).

L'Agence Technique Départementale de l'Aude (ATD 11) est un établissement public administratif dont les services rendus à ses adhérents s'assimilent à des prestations intégrées. L'ATD11 est à la disposition des élu(e)s de communes et d'intercommunalités. Elle leur offre une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage.

Trois collectivités ont un contrat d'assistance juridique avec un cabinet d'avocats.

Le Percepteur n'a été évoqué qu'une fois plutôt négativement d'ailleurs alors que celui-ci a parmi ses missions celui de conseiller les collectivités.

« Je m'entends très mal avec le Percepteur ; il n'apporte pas du tout d'aide ». (promu n°1)

2) Les collègues DGS

Il faut remarquer ici la tendance de chacun des DGS à nouer des contacts avec le DGS de l'intercommunalité voisine ; susceptible à terme de ne faire qu'une seule intercommunalité. Parfois même au sein de cette intercommunalité voisine, une personne ressource en dehors du DGS est identifiée et contactée pour des conseils (directeur financier pour deux cas).

Les liens qui existaient avec les DGS des EPCI voisins qui aujourd'hui ont fusionné avec l'Agglomération sont maintenus.

« Avant on avait le Haut-Minervois, Conques, maintenant on n'a plus rien ». (promu n°2)

Certains ont conservé des liens avec des collègues connus sur des postes précédents et continuent de se contacter lorsqu'un problème le justifie ; même si la tendance est plutôt à faire face seul à la situation.

Le DGS « sursitaire » rencontré a confié qu'aller solliciter l'aide de l'Agglomération pourrait être interprété comme un signe de faiblesse.

« Très honnêtement, je ne vais pas leur dire où sont nos problèmes ou sinon ils vont nous dire : venez chez nous. Je ne vais pas appeler un collègue d'une Communauté voisine souhaitant nous absorber qui montrerait une faiblesse de notre carapace ». (sursitaire)

Les DGS intercommunaux du Département dans l'ensemble ne se connaissent pas et cette tendance se confirme avec leur faible intérêt pour la participation aux associations professionnelles. Il n'y a pas de sentiment d'appartenance à un groupe partageant des valeurs communes.

3) Les associations professionnelles

Il faut noter ici une absence d'adhésion pour les DGS rencontrés au Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales (SNDGCT) même si deux d'entre eux ont avoué : *« Il faut que je le fasse cette année. »* l'un suite à son évolution sur un poste fonctionnel et l'autre pour anticiper le cas échéant une mobilité.

Deux DGS rencontrés sont membres de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF) et reconnaissent bénéficier des contacts et possibilités d'échanges avec les collègues de l'association. Il s'agit des DGS *« appelé »* et *« sursitaire »* c'est-à-dire les seuls à avoir une expérience de DG antérieure à leur poste actuel et à l'extérieur du département et manifestant ainsi un intérêt pour le réseau professionnel.

Un dernier DGS a occupé des responsabilités dans une confédération syndicale comme secrétaire départemental de cette organisation en charge du service public, de la santé et du personnel des maisons de retraite lorsqu'il occupait un précédent poste.

4) Les secrétaires de mairie

La tendance est plutôt pour le DGS intercommunal à créer une dynamique au niveau de la Communauté de communes et de nouer des liens avec et entre les secrétaires de mairie des communes de l'EPCI ; cette attitude fédératrice est particulièrement marquée chez le DGS *« gradé »* bien dans son rôle de leader et de fédérateur. La journée s'organise en général en deux temps : la matinée est consacrée à l'actualité de l'intercommunalité et un point technique est abordé l'après-midi (exemple : le schéma de mutualisation) présenté par le DGS.

Tous les maires ne font pas un compte-rendu des conseils communautaires aux secrétaires de mairie aussi il est nécessaire de les informer régulièrement des projets et réalisations de l'intercommunalité. Si le maire ne fait pas de retour aux secrétaires de mairie, la Communauté de communes doit le faire.

« 90 % des communes sont représentées en conseil communautaire par leur maire et s'il n'en parle pas en conseil municipal ou à leur secrétaire de mairie.... ». (appelé)

Les autres profils de DGS même s'ils sont conscients de cette nécessité n'ont pas encore mis en pratique des réunions avec les secrétaires de mairie à fréquence régulière.

« Le poste de secrétaire de mairie, je ne pense pas qu'il reste sous sa forme actuelle. Il y a aura toujours une présence humaine pour que les administrés soient en contact avec quelqu'un mais je ne suis pas sûr que la secrétaire de mairie dans dix ans fera toujours de l'urbanisme, de la paie, de la comptabilité, des marchés publics et de l'accueil du public ». (gradé n°2)

« La secrétaire de mairie ne veut pas se faire prendre le boulot par la Communauté de communes ». (sursitaire)

Section 6 : La veille territoriale

1) Les revues et relais spécialisés

Tous les DGS consultent régulièrement deux revues spécialisées : « *la Gazette des communes* », « *la lettre du cadre territorial* » - ont également été cités : « *le journal des maires* » et « *la semaine juridique* ».

Il a été souligné par ailleurs la qualité des formations et des réponses apportées par Mairie-Conseils.

« *C'est gratuit, je les appelle. Jamais Mairie-Conseils ne m'a donné un conseil à côté : c'est le top !* ». (gradé n°1)

Dans l'ensemble, l'autoformation est guidée autant par la nécessité professionnelle que par l'intérêt personnel ; chaque DGS reconnaissant des préférences et certains domaines moins intéressants.

« *Je ne suis pas toute l'actualité je n'ai plus le temps même si ça me manque ; je continue de suivre la loi de finances et les réformes institutionnelles* ». (gradé n°2)

« *Certains sujets ne me plaisent pas du tout, genre Natura 2000 et pourtant il faut s'intéresser à tout* ». (gradé n°1)

2) Les formations suivies

Aucun DGS n'a suivi dans les derniers mois de formation organisée par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) même si tous sont conscients de l'importance des formations. La principale raison évoquée est le manque de temps et la difficulté à s'absenter plusieurs jours. La diversité des formations suivies par le passé : marchés publics, RH, comptabilité, gestion du personnel en situation de handicap... témoignent de la polyvalence et du large panel des domaines d'intervention du DGS.

« *J'ai vécu l'ancien dispositif de formation de rédacteur où on était à 80 jours à l'époque et j'étais à peine sorti de ça que j'ai réussi attaché et que j'ai vécu l'ancien système des attachés qui était aussi lourd et que je n'ai pas fini parce que la nouvelle loi est passée¹³. J'ai suivi 60 jours donc j'ai eu 130 à 140 jours entre les deux concours. Depuis, j'ai ralenti. Les formations d'attaché à l'ENACT¹⁴ c'était le top : RH, management, trésorerie, dette... fabuleux... que des pointures.* » (gradé n°1)

¹³ Le DGS fait référence au décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux et la fin de la Formation Avant Titularisation (FAT) et à la mise en place des sessions d'intégration d'une semaine pour les lauréats des concours administratifs à partir du 1^{er} juillet 2008

¹⁴ Ecole Nationale d'Application des Cadres Territoriaux remplacée en 2011 par l'Institut National Spécialisé d'Etudes Territoriales (INSET) au nombre de quatre en France : Angers, Dunkerque, Nancy, Montpellier et l'Institut National des Etudes Territoriales (INET) de Strasbourg

« Je suis un pur produit CNFPT. (...) Le CNFPT n'apportera jamais ce que peut apporter une formation universitaire dans une démarche scientifique ou conceptuelle mais on a avec le CNFPT un des meilleurs organismes de formation de France ». (sursitaire)

Deux DGS ont suivi le cycle de 21 jours proposé à l'ENACT « Direction Générale de collectivités de 10 000 à 40 000 habitants ».

« Je me suis formé sur le terrain. La meilleure formation c'est le terrain ! ». (appelé)

3) Les formations données

Sur les six DGS rencontrés, quatre ont donné ou donnent des cours. Principalement pour le CNFPT : formations sur la mise en place des intercommunalités, formations d'intégration C et B, préparation aux concours, plus rarement pour des conseils en management stratégique des collectivités à un public d'ingénieurs GDF-SUEZ.

Parmi les quatre DGS formateurs, il faut noter que l'un est Professeur Associé à l'Université et encadre un Master 2 en Affaires Economiques Internationales et enseignant les matières suivantes : tableau de bord-gestion de projets et missions tutorées.

Les deux DGS n'assurant pas de formation le justifient par manque de temps et n'émettent pas pour autant d'envie de s'y consacrer.

Chapitre 3 : L'avenir des intercommunalités vu par le DGS

Section 1 : L'indispensable mutualisation à mener

1) Le groupement de commandes

Première étape avant la mutualisation, le groupement de commandes permet des économies en préservant la liberté de décision des maires. Cela permet d'instituer un travail en partenariat avec les communes : maires et secrétaires de mairie ne se sentant pas dépossédés de leur pouvoir de décision et de mettre en évidence parfois symboliquement les économies possibles.

« La consultation est faite par la Communauté de communes mais elle n'engage pas les communes qui décident ensuite à la carte. Il faut attendre qu'elles aient accepté ». (sursitaire)

Le groupement de commandes porte sur les fournitures de bureau, l'éclairage public, les extincteurs, le sel, la création d'une plate-forme dématérialisée des marchés publics...

2) La mutualisation ascendante

La mutualisation ascendante permet à l'intercommunalité de recruter des agents de la commune sur des temps partiels comme les Agents Spécialisés des Ecoles Maternelles

(ATSEM) ou à terme d'utiliser les compétences d'un agent technique communal sur des chantiers intercommunaux à réaliser sur d'autres communes que celle l'employant.

« On a beaucoup de mise à disposition ascendante des communes vers l'interco pour les ATSEM. Il y a le projet de loi de supprimer la mise à disposition ascendante ce qui serait compliqué pour nous de basculer toutes les ATSEM sur l'interco alors que leur mission principale est sur la compétence scolaire sur les écoles des communes ». (gradé n°1)

Selon le Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales, trois arguments militent pour le maintien de la mutualisation ascendante¹⁵ :

1. d'une part, la mutualisation ne peut fonctionner qu'à la condition *sine qua none* d'une volonté politique forte, en vertu d'un projet de territoire laissé à l'appréciation des élus et tenant compte des spécificités locales ;
2. d'autre part, il importe que la mutualisation soit issue d'un projet de territoire et d'un schéma local laissé à l'appréciation des élus, et, par ailleurs, chaque territoire ayant sa spécificité, il peut arriver que les services des communes membres d'un EPCI soient plus fournis et puissent donc plus facilement être mis à disposition soit de manière ascendante, soit de manière horizontale (entre les communes) ;
3. enfin, cette conception s'inscrirait parfaitement dans la logique de la réforme de la décentralisation fondée sur la contractualisation et laissant aux collectivités la possibilité de s'organiser entre elles, au sein de différentes instances.

« La mutualisation c'est le vrai sujet d'avenir et notamment quelle mutualisation avec les communes et surtout la ville-centre. Un des leviers importants à gérer c'est le cycle de rareté financière dans lequel on va rentrer ». (gradé n°2)

« L'enjeu c'est de trouver quelle taille d'organisation va permettre d'atteindre des gains de productivité ; surtout les fonctions support RH, finances, paie, marchés publics. Quand les collègues partent à la retraite on bascule certaines tâches à la ville. On va vivre la RGPP¹⁶ au format territorial ». (gradé n°2)

Section 2 : L'avenir professionnel du DGS lié à celui du territoire ?

1) Le sentiment d'un périmètre assuré

Il y a unanimité des DGS sur la pérennité au moins à moyen terme de la carte intercommunale actuelle et ce malgré les interrogations concernant le seuil minimum annoncé

¹⁵ Jean-Marc JOANNES, « Mutualisation des services : tout le monde descend ! », la Gazette des communes, 27/06/2013

¹⁶ Le DGS fait ici référence à la Révision Générale des Politiques Publiques appliquée à la Fonction Publique d'Etat à partir de 2007 et qui vise à une réforme de l'Etat dans le but de réduire la dépense publique, de mieux adapter l'Administration aux besoins des usagers et à valoriser le travail des fonctionnaires.

de 20 000 habitants pour une Communauté de communes d'ici au 31 décembre 2015 pour une mise en application courant 2016. Seules trois intercommunalités ne seraient pas touchées.

« On a fait deux interco, on aurait pu en faire une seule et à titre personnel je trouvais que c'était plus pertinent même si je n'en aurais peut-être pas été le DGS. Ces deux interco, faisons les au moins pour dix ans. On aurait engagé des moyens et pris du retard pour recommencer dans deux ans. Je n'y crois plus à la fusion (avec la Communauté de communes voisine). Je n'y crois pas parce que politiquement un élu a besoin d'un territoire surtout si les conseillers généraux disparaissent ». (gradé n°1)

La réforme engagée (ou envisagée) de supprimer le Conseil Général aurait donc comme impact collatéral un frein à de nouveaux regroupements intercommunaux. Il semble que le Gouvernement recule sur sa première annonce de supprimer les Conseils Généraux et de moduler en fonction du territoire urbain ou rural.

Pour les six DGS « menacés » par une première ou deuxième fusion, deux arguments reviennent. Le premier est le constat que le bouleversement de la carte intercommunale audoise entre 2013 et 2014 « devrait » les préserver pour la prochaine vague.

« Le département de l'Aude a beaucoup donné dans le cadre de la réforme politique ; je peux me tromper mais il n'y a pas de volonté absolue de rejoindre l'Agglo ». (promu n°2)

L'autre argument avancé est celui de la dérogation du seuil démographique permise par une ou plusieurs communes en zone montagne – la plupart des intercommunalités seraient alors concernées.

Il n'y a donc pas d'inquiétude significative concernant l'avenir des Communautés de communes actuelles.

2) Une volonté de poursuivre l'action engagée

Le corollaire de cette unanimité concernant l'avenir de la Communauté de communes est une volonté partagée des DGS de rester à leur poste et de mener à bien la construction du projet communautaire et chaque chantier porté et réalisé est source de motivation et de satisfaction.

« Depuis que j'ai commencé à travailler, je me suis toujours amusé c'est très varié, je m'éclate, il y a pire comme boulot ». (gradé n°2)

« Ce qui m'intéresse c'est de monter des projets, je ne suis pas carriériste. Il y a ici une organisation à monter de A à Z. On gérait essentiellement le développement économique maintenant il y a le service à la personne ». (gradé n°2)

« Soit rester comme ça : des fois on en vient à espérer que quelque chose se passe mal pour se décider à bouger et ce dire c'est le moment. Soit DGS d'une Communauté de communes de plus de 20 000 habitants ou DGA sur le volet finances avec l'envie depuis longtemps de faire un master 2 en finances ». (gradé n°1)

La motivation des DGS est liée à la qualité du poste et à la satisfaction du travail accompli malgré la durée pour certains du poste. Trois DGS (« *gradé* » ou « *promu* ») occupent le même poste depuis plus de dix ans et trois depuis moins de cinq ans et aucun n'envisage de le quitter dans le mandat qui débute.

Conclusion

La première partie met en évidence le modelage des périmètres intercommunaux réalisé d'abord en fonction des cantons et des volontés politiques locales des conseillers généraux.

Les propos du Premier Ministre Manuel Valls dans son discours de politique générale le 8 avril 2014 vont dans le sens à la fois d'une suppression des (futurs) « *conseils départementaux* » à l'horizon 2021 et de redécouper le département selon cinq à dix grands ensembles que seraient dans l'Aude des intercommunalités sous la forme des pays avec trois Communautés de communes : Lauragais, Haute-vallée et Corbières et deux Communautés d'agglomération existant déjà mais encore élargies : le Carcassonnais et le Narbonnais.

Il est vrai que la refonte des cantons dont les prochaines élections sont prévues en mars 2015 ne facilite par la cohérence territoriale et ne tient pas compte des nouvelles frontières intercommunales¹⁷. Autant le cumul de mandats président de l'intercommunalité et conseiller général était fréquent et même compréhensible autant demain le conseiller départemental pourra être l'élu d'une intercommunalité voisine et donc peu sensibilisé au projet communautaire d'une partie des communes qu'il représentera au sein de l'assemblée départementale ; plus exactement deux élus (binôme paritaire) représenteront chaque canton. Pour le département de l'Aude, malgré une réduction du nombre de cantons de 35 à 19, le nombre d'élus départementaux augmentent et passent donc de 35 à 38.

Concernant les regroupements intercommunaux opérés à ce jour, il n'y a pas eu de réelle réflexion en amont sur la future organisation et le projet communautaire ; dans aucune Communauté de communes de l'Aude – au moins pour celles créées au 1^{er} janvier 2013. Les regroupements se sont faits dans la précipitation - un an et demi après tout reste à faire : préciser l'organigramme, créer une dynamique de territoire, penser le projet communautaire ou mener une réflexion sur les modes de participation.

L'entretien en tête à tête avec chaque DGS certes plus long que la distribution en nombre d'un questionnaire adressé par courrier limite le nombre d'enquêtés mais permet de s'assurer un nombre de réponses et des éléments d'analyse parfois improvisés mais tout aussi intéressant à exploiter. Les entretiens se sont déroulés de manière cordiale et bienveillante ; les DGS ont apprécié ce moment de prise de recul sur leurs pratiques quotidiennes avec en face d'eux un probable futur collègue s'intéressant d'abord à eux et extérieur donc sans a priori à la collectivité.

Le Directeur Général des Services est clairement identifié dans l'ensemble des neuf Communautés de communes de l'Aude et à part les DGS « *en sursis* » - qui pourraient le rester longtemps- les DGS rencontrés ont bénéficié soit financièrement soit en terme d'expertise avec l'arrivée de nouveaux agents d'une amélioration de leurs conditions de travail. Il faut souligner l'unanimité concernant l'attachement à leur poste et la volonté de poursuivre dans ce challenge de la fusion comme dans la motivation à manager des équipes et

¹⁷ Voir Annexe n°4

à conduire des projets ; chacun apprécie ce qu'il fait et souligne la qualité des relations de travail avec les élus et le personnel.

Concernant l'organisation de la direction générale des services, l'organigramme n'est en principe ni immuable ni figé puisqu'avec les fusions et l'arrivée au moins pour une collectivité d'un nouveau DGS, on pouvait s'attendre à une reconfiguration logique des équipes en fonction des priorités assignées par le couple président-DGS mais surtout au regard des besoins du DGS. Or, par manque de temps et probablement pour ne pas froisser les dirigeants des anciennes intercommunalités « *dépossédées* » de leur pouvoir mais ayant négocié en faveur de leurs agents, l'organigramme est insatisfaisant et la structuration des directions encore floue.

Il n'y a pas pour autant de connaissance au-delà de l'intercommunalité voisine ni du DGS, ni des compétences, des expériences ou de projets menés dans les autres Communautés de communes du département ; peut-être serait-ce une bonne chose que d'organiser sous la forme d'un « *éductour* » une rencontre annuelle des DGS qui aborderait une thématique ou un projet d'actualité. La mutualisation est en marche à l'intérieur des intercommunalités et pourrait également se poursuivre à l'échelle du réseau départemental voire régional des DGS intercommunaux.

Lors de l'entretien réalisé auprès des DGS, une question subsidiaire leur a été posée selon leur propre expérience concernant les qualités principales dont le DGS doit faire preuve. La balance de la réussite s'équilibre entre la compétence et l'humain. Les relations humaines apparaissent même supérieures dans la mesure où le DGS peut rechercher les réponses aux problématiques juridiques ou financières. Les termes employés et rejoignant cette idée que le DGS est d'abord un meneur d'équipes : la diplomatie, la disponibilité, l'humanité, l'écoute, la patience, le calme. Les compétences administratives et techniques passent après la posture et la capacité du DGS à mobiliser et à motiver ses collaborateurs.

Annexe :

Guide d'entretien utilisé

POINTS A ABORDER	OBJECTIFS A ATTEINDRE
Identité privé : âge, situation familiale	
Identité professionnelle : Le parcours professionnel (études, concours, expériences passées, entretien de recrutement) – date d'entrée dans la FPT quelle évolution de carrière ? Quelle est à votre avis la meilleure formation pour devenir DGS ? + motivations/ambition Le statut : emploi fonctionnel ? (avantages-inconvénients) Régime indemnitaire ? avantages ? Fiche de poste ?	Identifier le « bon cursus » Comment devient-on DGS ? La fonctionnalité : avantages, inconvénients ?
L'intercommunalité : territoire (atouts, contraintes) et compétences (effectifs, organigramme, structuration des services- nombre d'agents, budget) – liens avec les acteurs : relations avec associations, intercommunalité, CT, Préfecture..., CDG, CG, ATD AMF	Montrer la diversité des missions La constitution d'un carnet d'adresses Quels partenaires ?
Les regroupements intercommunaux de 2013-2014	

<p>La mutualisation des services avec la ville centre ?</p>	<p>Positionnement et notamment / intégration des agents de catégorie A ou autres DGS ?</p>
<p>Contexte particulier : changement récent de maire/président après les municipales de mars dernier</p>	<p>Evolution de carrière projet professionnel</p>
<p>La position / président et élus (délégation de signature, place au conseil communautaire, participation aux recrutements, prise de parole publique ou dans les réunions « politiques »)</p> <p>Position hiérarchique / vice-présidents, DGA, DST</p>	<p>Quelle place occupe le DGS / sphère politique ?</p> <p>Organigramme ? à demander Autonomie ? Encadrement ?</p>
<p>La journée type ou le % de temps consacré à chaque mission</p> <p>Qui remplace en cas d'absence ?</p>	<p>Montrer la polyvalence l'adaptation nécessaire</p> <p>Problématiques à gérer au quotidien</p> <p>Sentiment d'isolement (ou pas)</p>
<p>La gestion des RH</p> <p>La gestion des crises (désaccord, procédure disciplinaire, urgence)</p> <p>Entretien annuel d'évaluation</p>	<p>Quel DGS êtes-vous ?</p> <p>(typologie ? manager ?)</p>
<p>Formation pour être à jour de l'actualité territoriale ? Participation aux formations CNFPT ?</p>	<p>La question de la formation – l'autoformation</p>

Formateur ou stagiaire	
Participation publique à la vie du territoire +Relations avec les DG et SG ou secrétaires de mairie des communes Réseau local ou départemental des DGS ? Syndicat ?	Les réseaux ?
Les 3 qualités principales du DGS	- - -

Bibliographie

Ouvrages généraux :

BILAND Emilie – « *La fonction publique territoriale* » Collection Repères – janvier 2012

GRANDGUILHOT Dominique – « *Les collectivités territoriales en France* » - Gualino Lextenso éditions- août 2013

FRINAULT Thomas, « *Le pouvoir territorialisé en France* » PUR février 2012/

CIG Petite Couronne – « *Les emplois fonctionnels de direction de la fonction publique territoriale* » - La documentation française –février 2014

LE SAOUT Rémy et MADRE François - « *Les effets de l'intercommunalité* », PUR, 2004

SINGLY (De) François – « *L'enquête et ses méthodes : le questionnaire* » - Collection 128 Nathan Université – octobre 2004

Ouvrages spécialisés « DGS »:

BREMAUD Loïc – « *Devenir directeur général des services communaux* » – Etude des processus de socialisation et de formation à la fonction de DGS des 43 directeurs généraux des services communaux du département d'Ille et Vilaine – Thèse de doctorat – Université de Rennes 2 - décembre 2003

DURAT Laurence – « *L'activité des dirigeants de la fonction publique territoriale, une recherche en analyse de l'activité* » – Revue Savoirs n°22 – 2010

DURAT Laurence et BREMAUD Loïc - « *Le DGS communal : identité, fonctions, formation* » - PUR, - février 2014

Etude menée par 6 administrateurs territoriaux de la promotion Paul Eluard « *Qui sont les cadres dirigeants dans les grandes collectivités aujourd'hui ?* » CNFPT-INET, juin 2013

Articles :

JOANNES Jean-Marc - « *Mutualisation des services : tout le monde descend !* », la Gazette des communes, 27/06/2013

BRAEMER Nicolas - « *DGS : rencontre des 7 types* », La Lettre du cadre territorial, 15/06/2013, p. 28-29

Cartes : Préfecture de l'Aude, Conseil Général de l'Aude, la Dépêche du Midi