

Actes des Universités d'été des directeurs généraux d'intercommunalité

**Les territoires à l'épreuve
de la société mobile**
Quelles réponses intercommunales ?

En partenariat avec





LE PROGRÈS C'EST QUAND TOUTE LA VILLE S'Y MET

En étudiant la consommation énergétique de son patrimoine avec EDF Collectivités, la commune d'Ars-en-Ré a réduit de plus de 21% son budget éclairage public et de 12,3 tonnes par an ses émissions de CO₂.

collectivites.edf.com

ÉDITO

Réduire par deux le nombre de régions, supprimer les conseils généraux, mettre en cohérence les périmètres des intercommunalités avec les « bassins de vie ». L'objectif du second volet du nouvel acte de décentralisation proposé par le gouvernement semble clair : faire des économies en simplifiant l'architecture des pouvoirs locaux. Dans un contexte de rigueur budgétaire, il est vrai, inédit, la rationalisation de l'organisation territoriale apparaît plus que jamais comme une source potentielle de réduction de la dépense publique.

Pour autant, dans la mesure où elles postulent l'existence de territoires « pertinents », les solutions envisagées sont-elles les bonnes ? À l'heure de la société « hypermobile », c'est-à-dire, de la démultiplication des déplacements domicile-travail, des chemine-

ments de consommation,

des flux financiers et économiques, ne

peut-on penser autrement

l'organisation de l'action publique locale ?

C'est à cette question que

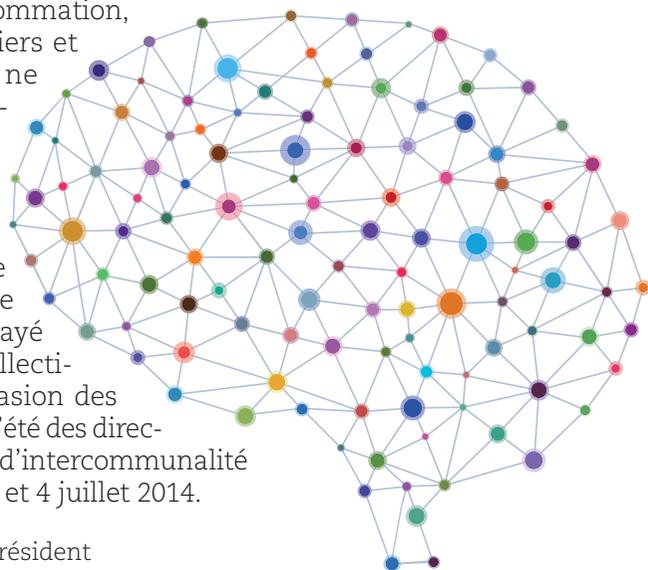
nous avons essayé de répondre collectivement à l'occasion des

7^{es} Universités d'été des directeurs généraux d'intercommunalité

organisées les 3 et 4 juillet 2014.

Pascal Fortoul, président

Martine Poirot, présidente déléguée



Votre vocation est d'être au service des citoyens,
la nôtre est de vous assurer.



Exercer son talent au service des autres est une mission que nous partageons. C'est pourquoi, **la GMF, 1^{er} assureur des agents des services publics**, en fait toujours plus pour vous assurer dans votre vie personnelle (assurance auto, habitation, complémentaire santé, épargne) et vous accompagner dans votre vie professionnelle. À votre tour, rejoignez nos 3 millions de sociétaires pour profiter **des offres privilégiées** que nous vous réservons.

10% DE RÉDUCTION¹⁾
SUR VOTRE ASSURANCE AUTO

ET POUR LES MOINS DE 30 ANS

+ 50€ OFFERTS²⁾
SUR VOTRE ASSURANCE AUTO

Renseignez-vous au 0 970 809 809 (numéro non surtaxé) ou sur www.gmf.fr

¹⁾ Offre réservée aux agents des services publics, personnels de la fonction publique territoriale, la 1^{re} année à la souscription d'un contrat d'assurance auto, valable jusqu'au 31/12/2014.

²⁾ Offre réservée aux agents des services publics de moins de 30 ans, la 1^{re} année, à la souscription d'un contrat d'assurance auto, valable jusqu'au 31/12/2014.

LA GARANTIE MUTUELLE DES FONCTIONNAIRES et employés de l'état et des services publics et assimilés.
Société d'assurance mutuelle - Entreprise régie par le Code des assurances - R.C.S Paris 775 691 140 - Siège social : 76, rue de Prony - 75857 Paris Cedex 17 et ses filiales GMF Assurances, La Sauvegarde et GMF Vie. Adresse postale : 45930 Orléans Cedex 9.

ASSURANCE MUTUELLES DE FRANCE - Société d'assurance mutuelle - Entreprise régie par le Code des assurances.
R.C.S. Paris 323 562 678 - Siège social : 11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon - 75014 Paris. Adresse postale : 45930 Orléans Cedex 9.

80 ans **GMF**
ASSURÉMENT *humain*

INTRODUCTION

Frédéric Pin présente le programme de ces deux journées. Après avoir rappelé les fondamentaux qui construisent le succès de la manifestation (décalage, échanges et convivialité), il présente le fil rouge autour des nouvelles mobilités. Il précise les modalités d'organisation des différents temps en s'attardant sur les innovations de cette édition : l'animation autour d'une controverse sur l'administration unique en lieu et place des ateliers classiques habituels et le petit « book » offert à tous les participants. Il souligne l'importance du partenariat avec l'Inet et de la dynamique collective de toute l'association pour réussir ce moment essentiel de la vie de l'ADGCF. Enfin, il rappelle la particularité du tout début de mandat et l'importance du réseau collectif pour aider et soutenir les collègues en difficulté.

Avec nos remerciements aux élèves administrateurs de l'Inet, promotion Simone de Beauvoir : Marc Boriosi, Christophe Duverne, Frédéric Jalier, Sylvain Levy, Karen Nielsen, Carine Targe.

Grâce aux solutions sur mesure de la MNT, ma collectivité améliore la protection sociale et la santé de ses agents.



Alain, DRH d'une collectivité territoriale

QUELLE QUE SOIT LA TAILLE DE VOTRE COLLECTIVITÉ, LA MNT CONÇOIT AVEC VOUS LE DISPOSITIF QU'IL VOUS FAUT.

1. **Participation de l'employeur** : un accompagnement personnalisé pour élaborer le dispositif le plus adapté à votre collectivité et à vos agents.
2. **Prévoyance** : des couvertures dédiées à la Fonction publique territoriale, mutualisées financièrement, des dispositifs pour agir sur l'absentéisme et favoriser un retour durable au travail.
3. **Santé au travail** : des programmes de prévention pensés pour tous les métiers de votre collectivité.

MNT, la mutuelle qui rassemble les territoriaux :
16 000 collectivités accompagnées
1^{re} mutuelle santé et maintien de salaire de la Fonction publique territoriale

**POUR CONNAÎTRE LES SOLUTIONS
MNT ADAPTÉS À VOTRE COLLECTIVITÉ**

0 980 980 210
(prix d'un appel local)

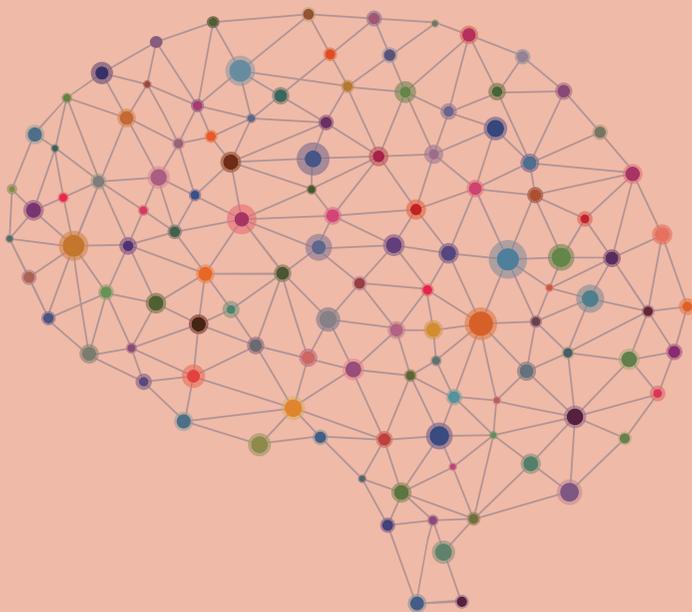
www.mnt.fr/collectivites



1964-2014



Jeudi 3 juillet



PREMIÈRE PARTIE

La société mobile, définition et caractéristiques

La « société mobile » : glissement sémantique ou changement conceptuel

par **Nadine CATTAN**, géographe, directrice de recherche
au CNRS

La mondialisation est avant tout affaire de flux et de réseau

La mobilité constitue un des enjeux majeurs des sociétés contemporaines. La progression du volume des échanges internationaux par exemple est, chaque année, deux fois plus rapide que celle de la production mondiale. Depuis les années 1950, le trafic aérien est multiplié par deux tous les dix ans.

Un nombre important de notions a émergé pour qualifier les effets de la mobilité sur les rapports qu'entretiennent les sociétés mondialisées avec leurs territoires : sociétés nomades, sociétés en réseaux, image de l'archipel, territoires circulatoires, translocalités, transterritorialité. La « liquidité » et la « fluidité » sont ainsi devenues des termes de choix pour évoquer l'impact du nomadisme sur les sociétés.

Le poids des représentations dominantes

Toutefois, le renouvellement du paradigme, c'est-à-dire le développement d'une pensée de la territorialité mobile demeure encore aujourd'hui inachevé. Il s'agit d'une pensée où la mobilité ne se réduit pas au déplacement, mais intègre l'ensemble du processus de translation, c'est-à-dire le potentiel lié à l'intentionnalité, aux stratégies et aux arbitrages qui l'accompagnent ; la conceptualisation d'une mobilité qui évoque une toute autre forme de rapports à la distance traduisant une nouvelle interprétation des cadres à partir desquels s'exprime le contrôle social.

Ce tournant conceptuel est difficile à prendre car contrairement aux territoires bien délimités qui offrent l'illusion d'un contrôle social et politique, les territorialités mobiles font peur aux chercheurs qui perdent leurs référents théoriques et, aux responsables de l'aménagement qui perdent les socles de leurs outils de gestion. Le poids de la sédentarité comme valeur identitaire des sociétés modernes, les difficultés à associer conceptuellement le réseau et le territoire, l'approche institutionnelle nécessairement bornée constituent autant de freins à la prise de ce tournant.

Changer de perspectives pour penser l'espace relationnel

Pourtant, malgré ces difficultés, les dynamiques territoriales doivent être conçues dans une approche qui dépasse les seules répartitions et localisations (stocks), pour penser les territoires en termes d'interdépendances et d'articulation (liens et flux). Cela permet de sortir de la logique du zonage et de repenser le développement territorial loin d'une pensée unique et figée. La question primordiale n'est plus seulement d'atteindre une taille critique mais de trouver les liens pertinents et de les valoriser. Il s'agit de prendre toute la mesure du fait que les territoires jouent ensemble et non les uns contre les autres, qu'ils jouent avec les territoires les plus proches et aussi les lointains. En termes de politiques publiques, cela renvoie à une réflexion sur les partenariats, les complémentarités, les coopérations entre territoires.

Cette approche relationnelle est construite par le développement de la notion de système urbain. Loin d'inscrire uniquement les mobilités dans une relation centre-périphérie ou de les segmen-

ter en fonction de la nature de la relation, le système urbain doit s'ouvrir à d'autres formes de mobilité.

Les réseaux de la mobilité étudiante, par exemple, montrent une Europe des capitales polycentrique où les étudiants migrants se distribuent, dans le système urbain, de façon relativement homogène et équilibrée. Différenciées selon le genre, les préférences en termes de mobilité des étudiants dessinent une carte très originale qui ne respecte aucune logique urbaine ou spatiale et la prise en compte des durées de séjour plutôt que des fréquences du déplacement réhabilite une Europe des capitales périphériques.

Les systèmes urbains. Nouveau paradigme pour penser le développement territorial

La mise en œuvre d'une approche relationnelle englobante qui intègre simultanément plusieurs types d'échanges conduit dans une étude effectuée pour la Datar¹ à proposer une approche originale et inédite en France et également en Europe pour repenser les systèmes territoriaux.

Plusieurs types de liens ont été analysés conjointement entre les 350 aires urbaines françaises. Il s'agit :

- des mobilités des populations avec les navettes domicile-travail, des migrations résidentielles, des mobilités de loisirs à travers les résidences secondaires ;
- des liens de la société de la connaissance via les partenariats scientifiques ;
- des liens économiques entre sièges et établissements d'entreprises ;
- de la grande vitesse avec un indice cumulé train-avion.

Ces mobilités sont représentatives des trois facettes de nos sociétés contemporaines² : la société mobile et de loisirs, la société de la connaissance et de l'information, et la société économique et financière.

Cette étude, qui part de l'aire urbaine pour définir des systèmes urbains, montre qu'une conception de l'aménagement et du déve-

1 Berroir S., Cattan N., Dobruszkes F., Guérois M., Paulus F., Vacchiani-Marcuzzo C., 2011. Les systèmes urbains et métropolitains, Rapport de recherche pour la Datar.

2 Cattan N., Frétiigny J.-B. (2011). Les portes d'entrée de la France dans le système territorial des flux- processus et scénarios. La Documentation française, Datar Territoires 2040, 4, 67-84.

loppement du territoire fondée sur la proximité est dépassée. En effet, trois échelons territoriaux sont partie prenante de chaque système urbain :

- la proximité ;
- la transversalité (dynamiques inter-métropoles) ;
- la connexité à Paris.

Vingt-six systèmes urbains de proximité ont été identifiés (hors Paris, lorsque Paris est intégré vingt-deux systèmes sont identifiés). Les mises en réseaux des systèmes urbains à cette échelle sont régionales (Lille, Clermont-Ferrand, Rouen, Limoges par exemple), transrégionales frontalières (Bordeaux, Reims, Rennes par exemple) et transrégionales métropolitaines (Besançon-Dijon et Le Mans-Alençon par exemple).

L'étude montre surtout que les systèmes urbains ne peuvent se concevoir à ce seul échelon de proximité. Notre travail a mis en évidence la force des liens transversaux, de métropole à métropole. Ces liens sont très peu mis en évidence et sont pourtant une dimension majeure des systèmes urbains.

Ces systèmes urbains doivent aussi être mis dans le contexte de la polarisation nationale par Paris. L'arrimage à la principale métropole française se fait le plus souvent à l'aide de plusieurs pôles et pas seulement par le pôle principal du système urbain. À quelques exceptions près, on peut parler d'un arrimage polycentrique des systèmes urbains à Paris.

Ce sont ces réseaux-territoires qu'il faut savoir présenter à un investisseur pour lui montrer que, dans un système donné, il est déjà en relation avec les différentes ressources métropolitaines du territoire national, dont fait partie Paris.

Ces systèmes sont un véritable changement conceptuel car ils interrogent les savoir-faire et savoir penser le développement et l'aménagement des territoires par d'autres paradigmes qui mettent l'accent sur la connexion et non les seules infrastructures ; la réciprocité et non la hiérarchie ; la complémentarité et non la concurrence ; l'horizontal et non le pyramidal.

Conclusion

L'image de l'archipel traduit bien les modifications qui s'opèrent aujourd'hui à différentes échelles spatiales. À l'échelle locale, elle signifie la modification de la nature même des villes qui, loin d'une polarité unique, se sont étalées jusqu'à constituer des ensembles de pôles bien reliés entre eux et non pas un territoire continu qu'on ne doit plus concevoir comme un centre et une périphérie dépendante. À l'échelle nationale et au-delà européenne/mondiale, l'image de l'archipel souligne que la centralité se décline au pluriel, elle est constituée par un ensemble de pôles interconnectés, une sorte de réseau des réseaux, de réseaux de systèmes urbains.

Mais cette image de l'archipel qui exprime très bien un système territorial fait de pôles et de flux effraie car elle interpelle notre capacité à gérer l'espace-réseau, et, plus particulièrement, l'espace discontinu. Or, cela, nous ne savons pas très bien le faire, nous ne savons pas gérer la discontinuité territoriale.

Le principal défi des acteurs politiques sera de savoir proposer des nouveaux cadres qui prennent en considération les nouvelles dimensions de « l'habiter » et du « produire » que sont le passage, l'interrelation, le flux, le transit, l'éphémère.

L'enjeu sera d'inventer les outils de régulation d'espaces et de territoires où le fluide dominera. En termes de stratégies et de politiques publiques : l'accent doit être mis sur l'invention de la gouvernance en réseau.

Il s'agit de mettre en place une gouvernance en termes de systèmes territoriaux stratifiés (multi-échelle et multidimensionnel) et non d'entités territoriales conduisant à positionner le débat sur les politiques publiques et les stratégies d'aménagement dans un système territorial d'interface qui s'apprécie dans la combinaison du lieu et du lien, du réseau et du territoire.

Comment appréhender les flux de mobilité ?

Table ronde

animée par **Vincent KALUS**, directeur général délégué de Sémaphores Territoires

Avec la participation de :

Bertrand BARTHÉLÉMY (P-DG de Parkéon),

Nicolas BERTHELOT (Directeur développement RATP Dév.),

Pascal BOVET (Représentant des Transports Canton du Valais)

Comment appréhender les flux de mobilité ? Dans une France où la DSP est le mode de gestion privilégié en matière de transports publics, un secteur tiraillé entre de terribles contraintes budgétaires et un impérieux objectif d'attractivité sur le plan de l'offre, telle était la question posée aux deux représentants d'entreprises spécialisées dans le domaine des mobilités. Deux témoignages passés par ailleurs au prisme de la comparaison avec la Suisse voisine et plus précisément le Canton du Valais.



De nouveaux flux de mobilité qui complexifient les réseaux de transports

Pour Nicolas Berthelot, directeur du développement France chez RATP Dév., filiale de la RATP qui gère une dizaine de réseaux urbains en France, la question des flux de mobilité est une question d'autant plus prégnante que le modèle de construction de projet en France souffre bien souvent d'un péché originel : entre le lancement du projet et la mise en service du réseau, il s'écoule de deux à trois ans ! Au final, le réseau est bien souvent obsolète au regard des attentes des usagers lorsqu'il est mis en service. Même si, aujourd'hui, le Scot, le PLU ou le PDU offrent une documentation riche d'informations utiles et pratiques qui permettent aux concepteurs de réseaux de s'imprégner des enjeux du territoire.

Au-delà des problématiques d'aménagement du territoire ou de modification des périmètres intercommunaux par décisions préfectorales, le vrai défi, c'est le comportement des usagers, comme l'a démontré Nadine Cattan.

Les flux de mobilité ne sont plus binaires comme auparavant. Aux liaisons historiques domicile/travail, domicile/école ont succédé des flux complexes au cœur des lieux de vie : on part faire les courses, on sort sans nécessairement repasser par son domicile. Il faut intégrer ces nouveaux comportements en rendant les pôles d'échanges plus attractifs avec un meilleur cadencement, plus intelligent avec l'intégration des NTIC, et en prenant en compte également les autres offres de transport. Une évolution qui a touché également la billettique avec la fin progressive du ticket unitaire pour un ticket à validité horaire ou des abonnements spécifiques.

Reste le problème de la fiabilité des données pour réaliser les ajustements les plus pertinents. Là encore, les études montrent qu'il est difficile d'obtenir des chiffres précis sans passer par l'approche « rustique » du comptage physique des voyageurs et de l'analyse plus fine des statistiques de billettique.

Mais comme le rappelle, Nicolas Berthelot, les services techniques des intercommunalités restent le meilleur allié des gestionnaires de réseau pour procéder aux ajustements les plus pertinents... Bien plus que les schémas directeurs d'urbanisme.

L'information aux usagers au cœur de la gestion des flux de mobilité

Une complexité bien résumée par Dominique Barthélémy, P-DG de Parkéon, PME française spécialisée à l'échelle mondiale dans la gestion des mobilités autour des questions de transports publics et de stationnement. Pour lui, nous sommes face à une triple réalité mondiale : la dissociation entre les espaces de vie, de loisirs et de travail, le coût important et la longueur des procédures de mise en œuvre d'un réseau de transport public et le poids majoritaire de l'automobile dans les déplacements.

Ce poids du tout-voiture et du déplacement individualisé, décrit par certains, demeure une réalité que les pratiques de covoiturage, bien qu'en augmentation en nombre, peinent à enrayer compte tenu de l'inflation galopante du nombre de déplacements. Et Dominique Barthélémy de décliner plusieurs convictions parmi lesquelles le fait que les solutions de mobilité ne se jouent pas au niveau de la commune et qu'il convient de tirer le meilleur parti des infrastructures existantes. Et si les NTIC sont un progrès incontestable dans la gestion des mobilités, il faut veiller à délivrer la bonne information au bon moment pour pas qu'un atout devienne une faiblesse.

Dans la société de demain, la meilleure des mobilités sera sans doute la plus simple, c'est-à-dire celle qui permettra aux individus de vivre dans leur quartier en privilégiant la marche. Mais pour cela, il faudra que la rue soit agréable et il faudra que chaque individu ait une connaissance précise de ce qui se trouve dans son quartier. Grâce aux NTIC bien sûr, et avec des initiatives qui commencent à voir le jour à l'étranger comme le système « Clic and collect » qui favorise les commerces de centre-ville et évite donc le trafic automobile vers les hypermarchés des périphéries.

Pour le reste, il convient de favoriser les transports publics en prenant en compte le besoin de simplicité de l'utilisateur qui privilégie toujours le moindre effort et la rapidité en acceptant éventuellement de moduler son choix en fonction du prix. Mais la gestion des réseaux de transports publics ne saurait se faire sans la prise en compte de la question du stationnement automobile pour

faciliter justement l'accessibilité aux transports en commun. Il faut savoir que 15 à 20 % de la congestion des centres-villes sont générés par des automobilistes en quête de place ! C'est pourquoi, informer les automobilistes sur la localisation des stationnements libres constitue un vrai enjeu.

Vue de Suisse : la nécessaire simplification des gestionnaires français

En guise de conclusion, Pascal Bovet, représentant des transports du Canton du Valais a pu apporter un éclairage extérieur à la France sur cette question des flux de mobilité tout en jetant un regard externe sur nos pratiques nationales. Sur le dossier des transports, la Suisse ne constitue pas une exception puisqu'elle a dû se heurter par le passé à la même difficulté de gestion que la France mais en franchissant le cap de la multiplicité des acteurs locaux et nationaux avec l'objectif de rendre le transport profitable, c'est-à-dire de promouvoir une mobilité performante même si, comme l'indique Nadine Cattani, la société « mobile » est en perpétuelle évolution. Les résultats de politique d'optimisation du transport se traduisent par des TER climatisés, dotés du Wifi et de système d'alerte permettant de favoriser l'intervention de la police ferroviaire en cas de problème. Au final, les TER sont plus fréquentés et le cadencement favorise la progression du nombre de voyageurs.

Quant à la France, pour Pascal Bovet, c'est la multiplicité persistante des acteurs qui constitue le frein principal à l'amélioration de la situation. Ainsi, les Scot sont de bons outils de planification mais qui peuvent rester inopérants à cause de la longueur du tour de table quand il s'agit d'arrêter une décision.

Présentation des résultats de l'étude sur les fondements socio-économiques de l'inter-territorialité

par **Olivier PORTIER**, analyste territorial

L'étude conduite par Olivier Portier pour le compte de l'Association des directeurs généraux des communautés de France répond à deux objectifs spécifiques à savoir : disposer d'une connaissance des logiques d'interdépendances socio-économiques entre les intercommunalités françaises et évaluer les effets éventuels de l'intégration interterritoriale sur le fonctionnement socio-économique des systèmes interterritoriaux. Il s'agit en fait de favoriser la prise de conscience par les acteurs locaux du niveau d'interdépendance des territoires tout en faisant évoluer les représentations que nous avons des mécanismes du développement territorial parfaitement décrits par Laurent Davezies. Au final, il faut sortir de cette représentation binaire des rapports interterritoriaux entre centre et périphérie, espace urbain et espace rural.

Approche méthodologique et démarche de l'étude

Sur le plan méthodologique, l'étude se fonde sur une approche unidimensionnelle de l'interterritorialité qui peut apparaître comme une approche simplifiée de l'approche multidimensionnelle défendue par Nadine Cattan. Cette dimension retenue, c'est celle des mécanismes de solidarité territoriale spontanée que l'on peut évaluer à l'aune des transferts de masse salariale liés aux pratiques pendulaires des actifs en emploi entre leur lieu de production et leur lieu de résidence. Comme a pu le démontrer Laurent Davezies, le choix des revenus pendulaires est pertinent car ils constituent de puissants contributeurs au processus de captation de richesse par les territoires. À l'échelle des communautés de communes, l'étude démontre que ces revenus pendulaires représentent plus de 30 % des revenus captés, et encore 23,7 % à l'échelle des communautés d'agglomération. En l'espèce, ils constituent une des clefs de voûte du système interterritorial

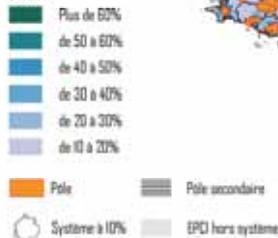
de redistribution des richesses avec plus de 217 milliards d'euros qui transitent entre les EPCI, là où la péréquation en matière de DGF ne génère « que » 23,5 milliards d'euros. Malgré tout, les revenus pendulaires restent méconnus de la puissance publique puisqu'ils ne sont pas pris en compte dans les analyses...

En se plaçant à l'échelle des intercommunalités françaises, l'étude a visé la construction des systèmes interterritoriaux avec une approche en trois étapes. Premièrement, l'identification des pôles à travers l'analyse des EPCI qui redistribuent plus qu'ils ne captent, qui reçoivent plus d'actifs qu'ils n'en envoient vers l'extérieur et qui présentent donc un bilan de transfert négatif : 445 intercommunalités répondent à cette définition. La seconde étape a porté sur l'estimation des transferts de masse salariale en direction des intercommunalités afin de pouvoir formaliser dans un troisième temps la couronne des pôles en prenant des seuils (10 %, 20 %, 60 % et plus) pour déterminer le poids des transferts du pôle vers l'EPCI récepteur.

Les résultats révèlent qu'au seuil de 10 % (le pôle redistribue au moins 10 % dans chacune des intercommunalités constitutives de sa couronne), les systèmes interterritoriaux (SI) couvrent quasiment l'intégralité du territoire national à l'exception de certaines zones blanches situées en périphérie de certaines de nos régions. Les cartes font également apparaître de très grands systèmes interterritoriaux comme le Grand Dijon, Clermont-Ferrand ou le Grand Toulouse et un secteur singulier à savoir la région Ile-de-France dont les systèmes sont tellement mutipolarisés que l'on touche au biais statistique.

Des systèmes territoriaux à géométrie variable

Poids de la masse salariale captée en provenance du pôle :



Définition

Pôle : EPCI redistribuant plus de masses salariales vers l'extérieur qu'il n'en reçoit via les migrations domicile-travail

Couronne : EPCI recevant entre 10 et 30% à leur niveau délégué en provenance du pôle

Pôle secondaire : EPCI à la fois pôle et appartenant à la couronne d'un pôle principal

Source : IGN, INSEE, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011

200 km

Analyse des principaux systèmes interterritoriaux

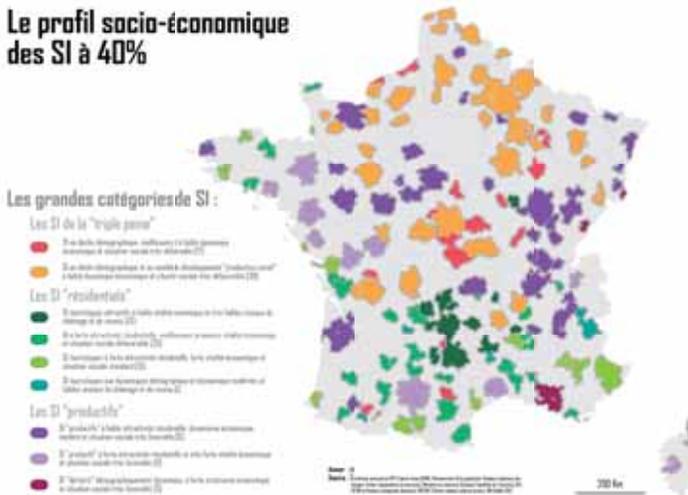
À partir d'une analyse plus fine conduite sur les systèmes interterritoriaux à 40 % – c'est-à-dire dont le poids des transferts en provenance des pôles dans la masse salariale des intercommunalités couronnées s'élève à au moins 40 % –, l'étude témoigne d'un fonctionnement interne très disparate de ces systèmes. En effet, les niveaux d'intégration socio-économique y sont très variables comme l'illustre la mesure du degré d'interdépendance socio-économique³. Trois systèmes interterritoriaux se caractérisent par un niveau très faible (CA Nîmes, CA Mulhouse et CA Épinal) alors que d'autres sont très intégrés comme le Grand Poitiers, la CA Caen la Mer ou le Grand Toulouse qui atteint le maximum avec 2,726 euros par habitant de masse salariale redistribuée. Les niveaux de polarisation sont tout aussi variables comme l'importance de l'effort redistributif⁴ assumé par les pôles. Il y a des pôles

³ Le degré d'interdépendance socio-économique se calcule en divisant le volume total de transfert de masse salariale qui s'opère entre toutes les intercommunalités du système par le nombre d'habitants.

⁴ L'effort redistributif se calcule en divisant le montant total des transferts du pôle vers sa couronne par le nombre d'habitants.

très généreux avec leur périphérie et d'autres moins. Cette carte de l'effort redistributif présente une forte corrélation avec l'autre carte puisque l'on retrouve parmi les efforts les plus faibles Épinal et Mulhouse que complète ici Tulle et parmi les efforts les plus marqués Caen la Mer, Poitiers et Toulouse.

Le profil socio-économique des SI à 40%



Mais qu'en est-il dans l'autre sens, de la périphérie vers les pôles ? Il faut savoir qu'en matière de mécanisme de solidarité spontanée, 65 % des communautés d'agglomération présentent une balance négative. L'espace rural profite du centre urbain et les urbains voient partir une partie de sa manne financière. Il convient toutefois de s'intéresser à la consommation qui peut constituer une donnée d'ajustement même si l'on a peu d'information en la matière.

Pour approcher cette question de la consommation, l'étude propose de s'intéresser aux emplois présents (emplois tournés exclusivement vers la consommation locale) en les croisant avec l'effort de redistribution fourni par les pôles. Il se dégage ainsi quatre grands modèles :

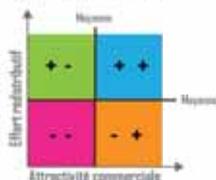
- le modèle « généreux » qui couple une importante redistribution du pôle vers la couronne mais une mauvaise attractivité qui

ne permet pas un retour de flux financiers. Ce modèle est donc plutôt profitable à la périphérie ;

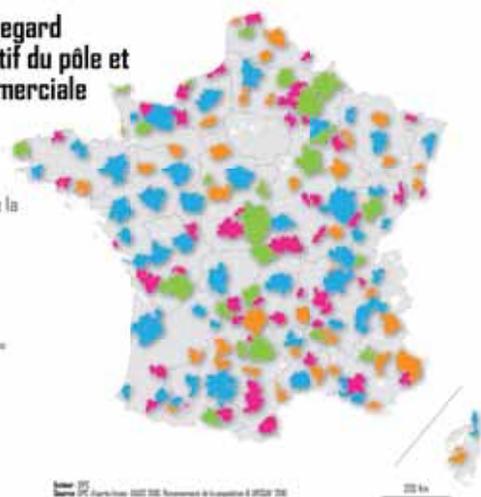
- le modèle « à liens faibles » marqué par une faible attractivité commerciale du pôle et une faible redistribution qui témoignent avant tout de la faiblesse des liens entre le pôle et sa couronne ;
- le modèle « égoïste » caractérisé par le faible effort redistributif du pôle et sa forte attractivité commerciale. Ce modèle est donc plutôt profitable au pôle ;
- le modèle « équilibré », marqué par l'important effort redistributif du pôle et sa forte attractivité commerciale.

Typologie des SI au regard de l'effort redistributif du pôle et son attractivité commerciale

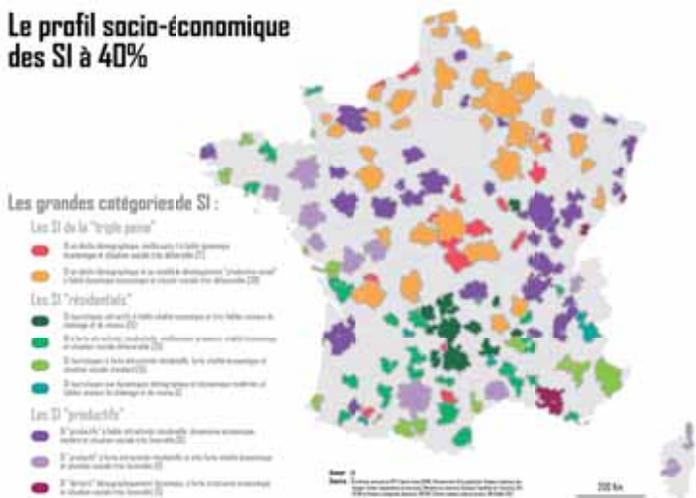
Typologie réalisée à partir de la moyenne des variables



■ EPCI hors système



À partir d'une batterie complémentaire d'indicateurs, il est possible de dégager le profil socio-économique des systèmes interterritoriaux (SI à 40 %) avec trois profils distincts. Un premier profil qu'Olivier Portier qualifie de profil de la « triple peine » marqué par un déclin démographique, une faible vitalité économique et une situation sociale défavorable. Un deuxième profil plutôt résidentiel marqué par des dynamiques contrastées. Enfin, un troisième profil plus productif, présentant une bonne dynamique économique et une situation sociale plus favorable.



Cette étude ne cherche pas, bien entendu, à déterminer de manière absolue des territoires pertinents mais à abonder les réflexions engagées sur l'optimisation des périmètres intercommunaux dans le cadre de la nouvelle réforme territoriale. Elle pourra ainsi être versée aux commissions départementales de coopération intercommunale avec la limite qu'elle présente, c'est-à-dire le fait qu'elle repose sur la carte des intercommunalités de 2013 et qu'il conviendrait de reprendre l'étude pour les secteurs où celle-ci a évolué en 2014 (réalisation en cours).

La controverse du Grand Bornand

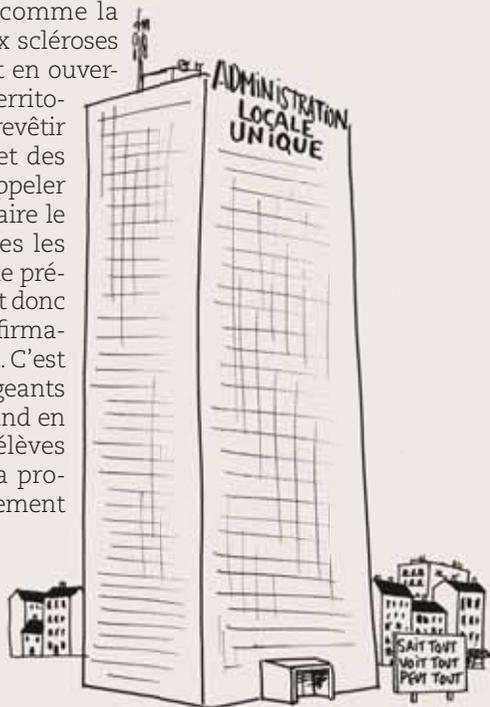
L'administration locale unique est-elle le seul avenir du bloc local ?

Controverse

préparée par atelier avec les élèves administrateurs de l'Inet (Promotion Simone de Beauvoir) et animée par **Hugues PÉRINEL**

Préambule

La controverse du Grand-Bornand fera-t-elle date dans l'histoire de la réforme territoriale ? Elle peut s'enorgueillir d'avoir clairement posé les limites d'une administration locale unique parfois présentée comme la panacée et la réponse évidente aux scléroses du bloc local. Citant Warren Buffet en ouverture des plaidoiries des dirigeants territoriaux invités le temps d'un débat à revêtir les costumes étroits des « pour » et des « contre », Hugues Périnel a pu rappeler que « ce que les individus savent faire le mieux, c'est de sélectionner toutes les informations qui leur permettent de préserver leur vision des choses ». Il faut donc toujours se méfier du biais de confirmation et s'obliger à penser autrement. C'est à cela que se sont employés les dirigeants territoriaux réunis au Grand-Bornand en collaboration avec une équipe d'élèves administrateurs territoriaux de la promotion Simone de Beauvoir spécialement dépêchés pour l'occasion.



Dans cette quête d'une autre forme de débat où l'argument et la réflexion sont mixés avant d'être jetés dans l'arène de la controverse, quatre dimensions de la problématique de l'administration locale unique ont été plus particulièrement ciblées afin de comprendre si elle était véritablement le seul avenir du bloc local. Il sera donc question d'économies d'échelle pour tenter de savoir définitivement si « small is beautiful or not », de proximité et de lien avec le territoire notamment à travers la portée des projets de territoire, d'explorer les aspects managériaux sans oublier le volet institutionnel avec les rapports à l'élu.

Vaste programme donc que les élèves administrateurs territoriaux de la promotion Vaclav Havel en charge de la rédaction des actes des universités d'été ont choisi de vous restituer sous la forme d'un dialogue entre les tenants du « pour » et du « contre » sous l'arbitrage forcément tempéré du Sage et le regard obligatoirement acéré de l'illustrateur car souvent un dessin vaut bien plus qu'un long discours. Place à la controverse.

**Groupement de commande, fusion des équipes,
mutualisation des politiques publiques...
L'administration locale unique, âge d'or des vraies
fausses économies d'échelle ?**

- > Le partisan : l'administration locale unique n'a que des vertus car elle permet de faire des économies d'échelle et de rationaliser les coûts !
- > L'opposant : tout cela n'a jamais été réellement démontré et même si c'est l'ambition affichée, aucune étude d'envergure ne permet de prouver que c'est une ambition atteinte ! Voire même dans certains cas, on assiste à des « des économies » d'échelle !
- > Le partisan : non seulement vous vous trompez mais vous semblez également oublier que la mutualisation permet d'améliorer la qualité, la lisibilité et l'efficacité de l'offre de service public !
- > L'opposant : de quelle efficacité parlez-vous réellement ? L'administration locale unique engendre des augmentations de

masse salariale liées à l'harmonisation des régimes indemnitaires des agents, des coûts de réorganisations et provoque un énorme appel d'air pour les communes qui souhaitent avoir le même niveau de service que ceux produits par la ville centre ou par les autres communes !

- > Le partisan : mais vous savez très bien que l'administration locale unique permet de professionnaliser des équipes, de supprimer les indemnités supplémentaires et de revendre certains espaces publics désormais inutiles ! Comme forme aboutie de la mutualisation, elle permet par ailleurs une amélioration du coefficient d'intégration fiscale qui est pris en compte dans le calcul des dotations de l'État. Toutes ces mesures permettent de diminuer les dépenses et de générer des recettes à court et moyen terme.
- > Le médiateur : allons, allons, l'administration locale unique ne permet certes pas d'engendrer systématiquement des économies à court terme, mais permet de s'inscrire dans un processus de transformation de moyen terme qui permet de moderniser la production du service public et d'en diminuer le coût. N'oubliez pas que d'autres aspects sont à prendre en considération comme la proximité et le lien avec le territoire.

De loin en proche : quelle proximité pour l'administration locale unique ?

- > Le partisan : vous avez raison, l'administration locale unique contrairement à ce qu'on peut parfois entendre ce n'est pas nécessairement une perte de proximité car il est possible de garder des guichets locaux. Il faudrait d'ailleurs aller vers de nouvelles communes avec un correspondant élu par commune par un processus de fusion, comme en Allemagne, et plus de décentralisation.
- > L'opposant : mais comment pouvez-vous nier que l'administration locale unique c'est l'éloignement, c'est l'exclusion d'une partie de la population qui n'est pas ou peu mobile ou qui n'a pas accès aux nouvelles technologies permettant de réduire

l'éloignement ? L'administration locale unique c'est la fin du service public de proximité !

- > Le partisan : je crois que vous oubliez vous aussi que la proximité ce n'est pas nécessairement la qualité de service. La proximité n'est pas un enjeu, c'est un mot-valise ! Et l'administration locale quand elle est unique n'est pas nécessairement absente du terrain, ni déshumanisée.
- > L'opposant : peut-être, mais l'administration locale unique ne saura pas prendre le relais de la commune dans les relations avec le tissu associatif qui est un enjeu majeur du bloc local.
- > Le médiateur : bon, bon, est-ce que l'on peut considérer que l'accessibilité du service public ne peut pas se réduire à la dimension éloignement/proximité mais qu'il comporte bien d'autres dimensions notamment la posture des agents et la place accordée aux usagers dans la définition des actions ? D'ailleurs, que pensez-vous de l'impact sur le management des administrations locales ?

Qualité renforcée des équipes ou perte de sens, éloignement et rallongement du processus décisionnel ou innovation dans la gestion locale : quel ADN managérial pour l'administration locale unique ?

- > Le partisan : l'administration locale unique ouvre de nouvelles perspectives managériales avec une approche plus ouverte et plus large de la gestion des carrières des agents par l'harmonisation des pratiques de formation, la mise en place d'une GPEC élargie au territoire, l'amélioration des conditions de promotion et de reclassement. Bref, une mobilité soutenue à l'intérieur même du bassin d'emplois.
- > L'opposant : une ouverture au prix d'une véritable schizophrénie pour les agents qui ne savent plus pour qui ils travaillent vraiment, cela conduira à une perte de sens et une perte d'identité

sans compter que l'harmonisation des régimes indemnitaires conduira à une inflation des dépenses en matière de masse salariale.

- > Le partisan : quelle perte d'identité ? Nous travaillons tous pour le service public local, quelles que soient nos collectivités de rattachement ! De plus, vous présumez que les outils de management ne permettront pas de développer une culture commune.
- > L'opposant : au-delà de la culture commune, il y a la question de la connaissance très fine de leur territoire que l'on trouve chez les agents communaux, notamment en zones rurales... Élargir leur sphère d'intervention, ce serait perdre en qualité de connaissance du terrain avec des procédures uniformisées dont on sait bien qu'elles réduisent le champ des possibles. À la clef, nous récolterons de la démotivation généralisée.
- > Le partisan : vous oubliez que l'intercommunalité apporte bien souvent une bouffée d'oxygène aux agents communaux car il est plus intéressant d'évoluer dans une structure intercommunale dotée d'un projet de territoire qui redonne du sens à l'action publique locale. L'administration locale unique ne doit pas être vue comme une bête technocratique, mais comme le fer de lance de la mise en œuvre du projet de territoire en gagnant en expertise et en compétence.
- > Le médiateur : l'administration locale unique ne doit pas se traduire par un affrontement des équipes au sein du bloc local mais comme une mise en synergie des compétences tout en préservant le rayonnement des équipes sur l'ensemble du territoire afin de ne pas devenir l'administration locale inique. Encore faut-il que les élus jouent le jeu de cette culture unique sur l'ensemble du territoire sans avoir le sentiment de perdre leur âme.

**L'administration locale unique porte en elle la suppression des communes au sein du bloc local...
Quelle place pour les élus locaux dans cette nouvelle forme de gestion administrative ?**

- > Le partisan : l'administration locale unique mettra fin à la double dimension des discours des élus locaux qui portent souvent des messages divergents au niveau local et au niveau intercommunal.
- > L'opposant : peut-être, mais l'administration locale unique se construira au détriment des élus des communes qui n'appartiennent pas à la ville centre, elle verra une moindre représentation de l'opposition et une moindre représentation des petites communes tout en consacrant, comme dans le modèle intercommunal, la toute-puissance du bureau qui sera doté de larges prérogatives. L'administration locale unique, c'est donc un recul démocratique.
- > Le partisan : je fais une lecture inverse ! L'administration locale unique c'est une nouvelle forme de gouvernance et une démocratie refondée et nous croyons à l'intelligence des territoriaux pour s'inscrire dans cette nouvelle dimension en mettant leurs compétences au service de la proximité.
- > L'opposant : mais comment gérerez-vous les injonctions contradictoires lorsque deux parties du territoire unifié nécessiteront deux réponses politiques distinctes ?
- > Le partisan : unique ne veut pas dire identique ! Aujourd'hui, notamment dans le cadre des délégations de services publics, un prestataire privé peut apporter une double réponse précise et pertinente à deux demandes distinctes. L'administration locale unique sera également capable d'apporter ces réponses.
- > Le médiateur : l'administration locale unique doit s'inscrire dans une nouvelle forme de gouvernance des territoires locaux qui ne conservera une légitimité démocratique que dans la mesure où le fléchage retenu pour les dernières élections com-

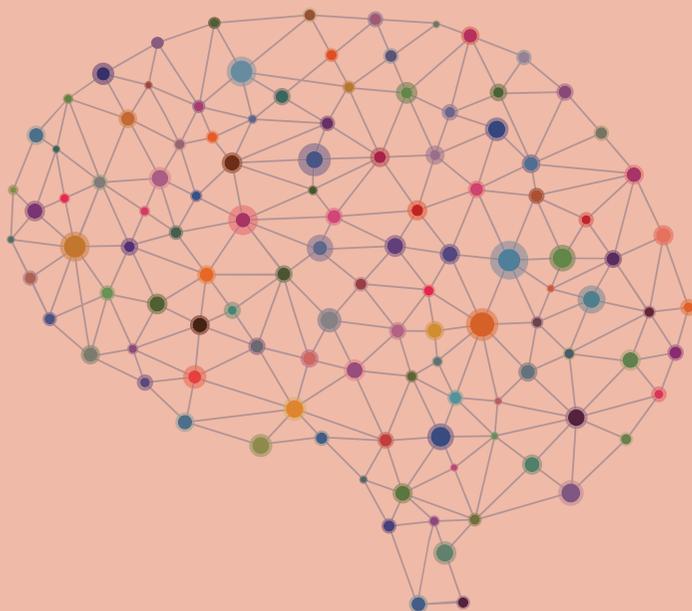
munautaires soit un mode de scrutin transitoire. Il faudra un scrutin plus intégrateur tout en conservant un lien avec les communes sur la base du fléchage. La solution c'est sans doute un exécutif intercommunal élu au suffrage universel direct sur une circonscription intercommunale.

Conclusion

En conclusion, chacun a pu mesurer que l'administration locale unique n'a rien de commun avec les transferts de compétences tels qu'ils se sont opérés dans le cadre de la mise en place de l'intercommunalité. Elle s'écarte tout autant des processus de mutualisation ville centre/agglomération en cours qui se développent au travers des contrats de prestations de services ou des créations de services communs dans une approche fonctionnelle. L'administration locale unique a vocation à couvrir l'ensemble des communes de nos territoires et nous renvoie une véritable interrogation sur notre organisation territoriale actuelle et sur l'existence même des communes. Par là même, l'administration locale unique porte en germe la fin de l'intercommunalité car il ne peut y avoir d'intercommunalité sans commune ! Certes, l'intercommunalité n'est pas nécessairement une fin en soi, c'est aussi la voie qui a été choisie en France à la place des fusions de communes conduites dans d'autres pays européens ; il s'agit donc du même processus dont l'administration locale unique est la phase ultime.

Au Grand-Bornand, le débat sur l'avenir du bloc local est resté ouvert même si chacun peut s'accorder sur le fait que nous entrons dans un moment où certaines vertus de l'administration locale unique constituent fort justement les éléments du débat. Tout en sachant, comme le disait si bien Confucius que lorsque l'on veut faire quelque chose, il faut penser que l'on aura contre soi, ceux qui veulent faire la même chose, tous ceux qui veulent faire le contraire et l'immense majorité de ceux qui ne veulent rien faire...

Vendredi 4 juillet



DEUXIÈME PARTIE

La société mobile : quelle gouvernance ?

Gouverner la société mobile

par **Xavier DESJARDINS**, maître de conférences, Université Paris I Panthéon Sorbonne

Évoquer la société mobile, et a fortiori son ou ses modes de gouvernance, nécessite en premier lieu de poser le problème des données statistiques car les segmentations existantes ne correspondent plus à la réalité des flux de mobilité.

Si la mobilité a changé de visage comme a pu le démontrer Nadine Cattan, est-on pour autant plus mobile qu'avant ? En moyenne non, car les individus ne se déplacent que trois fois par jour. Le temps de déplacement reste également stable avec environ une heure par jour et par personne. En fait, ce qui augmente, c'est la distance parcourue ; elle est passée progressivement de 17 à 25 km par jour. Par ailleurs, dans tous les types d'espaces, ruraux ou urbains, un quart des individus se déplacent peu ou pas avec des distances parcourues quotidiennement inférieures à 5 km. Globalement, les moyennes sont tirées par le haut par une catégorie restreinte de la population (environ 25 %), très mobile, parcourant de 40 à 45 km chaque jour.

Une seconde problématique doit être évoquée en préambule : la question de la multiplicité des gestionnaires de réseaux qui constitue une caractéristique nationale très marquée. Cette réalité, qui épargne l'automobiliste qui profite de la continuité des voies de circulation malgré la transition d'un gestionnaire à

l'autre, frappe directement le piéton comme l'utilisateur des transports collectifs. Là où l'automobiliste s'adapte aisément à une politique d'aménagement du territoire favorisant l'étalement urbain et l'implantation de zones commerciales en périphérie des villes, piétons et usagers des transports les subissent comme un frein à leur mobilité. Si les PDU sont venus apporter un correctif récent à ces problématiques, force est de constater que le développement périurbain n'a que très peu tenu compte des problématiques de transport et de déplacement. Ainsi, à Rennes, pour ne prendre qu'un exemple, le territoire a été marqué par une forte croissance périurbaine complètement déconnectée du réseau ferroviaire, un phénomène qui s'est accéléré dans les années 1980 avec la décentralisation des POS. Il en est de même dans d'autres parties du territoire. Si une telle croissance était intervenue dans les corridors ferroviaires, nous aurions aujourd'hui des TER cadencés généralisés sur le territoire.

La société mobile : en finir avec la question des périmètres pertinents ?

Alors que la mobilité des individus ignore les limites administratives, l'action publique continue de se déployer sur des portions circonscrites du territoire. Ce paradoxe a depuis longtemps été dénoncé par la communauté scientifique puisque dès le début des années 1980, les discours sont relativement unanimes pour dénoncer l'émiettement communal et promouvoir le nécessaire saut d'échelle. Dans les différentes sphères administratives, techniques et savantes, des arguments peu variés sont avancés en faveur de la réforme territoriale au cours de cette période. Des élus refusent néanmoins la réforme communale au nom du caractère démocratique de la commune. La célèbre citation de Tocqueville est ainsi souvent rappelée : « Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple. » En vantant les communes, Tocqueville ne définit pas une taille idéale, mais se réfère à la nécessité de gouvernements locaux vivaces face aux gouvernements centraux. Aussi, Jacques Caillousse critique-t-il « l'adhésion dogmatique à l'idée selon laquelle la commune serait un mode d'expression naturel de la démocratie ». Il y décèle l'expression d'un conservatisme des élus locaux plus que l'expression d'une

réalité sociologique et politique. Les autres pays européens, notamment les pays du Nord de l'Europe qui ont opéré de vigoureuses réformes communales dans les années 1960, ne semblent pas avoir une démocratie locale moins vivante.

Glisser sur la problématique du territoire revient à s'interroger sur le périmètre pertinent, un concept qui ne saurait recevoir une définition uniforme valable sur l'ensemble du territoire national. À l'aune des problématiques de mobilité par exemple, l'analyse des dynamiques des politiques de réformes territoriales montre que leurs motivations fluctuent entre la recherche du territoire le plus pertinent, pour les périmètres de transport urbain dans les années 1970 ou pour les territoires de planification territoriale après la loi SRU de 2000, et la recherche d'une cohérence entre différents secteurs de l'action publique, comme avec la loi Chevènement de 1999. Bref, la bonne échelle en matière de gestion de la mobilité est une hésitation entre l'échelle la plus efficace pour un réseau et celle qui maximise la cohérence entre les différentes politiques publiques (habitat, urbanisme, développement économique, transport, etc.).

La société mobile : quels principes de gouvernance ?

Le « périmètre d'intervention idéal n'existe pas ». Aux bassins de vie d'hier ont succédé des espaces qui permettent d'articuler l'ensemble des flux de mobilité en conservant une cohérence intersectorielle. La voie interterritoriale chère à Martin Vannier peut apparaître séduisante. Il montre qu'il y a deux façons de refaire des territoires avec des territoires : l'un plutôt de l'ordre de la substitution, l'autre plutôt de l'ordre de l'articulation. La substitution consiste à faire des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines à la place des syndicats intercommunaux, des « pays » intercommunautaires à la place des communautés rurales trop petites et sans moyens, des super-régions de dimension européenne à la place des régions actuelles. C'est la logique de la surterritorialité qui prétend répondre aux enjeux contemporains par un simple saut d'échelle. En englobant les phénomènes transterritoriaux dans des périmètres toujours plus vastes, on serait toujours plus pertinent. À cette logique de la substitution, il oppose celle de l'articulation. Pour le géographe, il ne s'agit plus de fusionner des territoires dans un ensemble au

gouvernement naissant et alternatif de ceux qui le composent, mais au contraire de partager des stratégies, des responsabilités et des efforts d'action, tout en continuant à les exercer par soi-même.

Il faut convenir que le modèle ne fonctionne pas très bien à l'épreuve de la réalité : la collaboration spontanée entre institutions est rare. Dans le domaine des transports, la loi d'orientation sur les transports intérieurs qui a réparti les compétences en matière de transport entre les communes, pour le transport urbain, le département, pour le transport scolaire et le transport interurbain routier et la région, désormais responsable du transport ferroviaire régional. Or, on peut constater que les dépassements de cette loi sont rares, malgré quelques initiatives heureuses : Reims, Mulhouse ou des formules souples de coopération existantes (les « syndicats mixtes SRU » par exemple). Ces derniers n'ont connu qu'un succès modeste avec onze syndicats créés dont un seul exemple dans l'Oise impliquant la participation d'une région.

Société mobile et gestion publique locale : un éclairage comparatif entre France et Allemagne.

Les raisons qui expliquent les difficultés de fonctionnement des modèles interterritoriaux sont multiples : financement, rivalités entre institutions, conflits d'échelle entre les objectifs des différents gestionnaires et conception variable de la mobilité durable. Et la constitution de grandes intercommunalités n'apporte pas nécessairement une réponse plus positive aux problématiques. À ce stade, il est intéressant d'introduire un élément de comparaison avec notre voisin allemand pour progresser dans l'analyse de nos systèmes. Pour ce faire, il convient de choisir deux territoires comparables, l'un en France, l'autre en Allemagne qui présentent des similitudes pour asseoir correctement la comparaison. Nous aurons, d'une part, le Bade-Wurtemberg, région plutôt rurale proche de la Bavière pour l'Allemagne, et la Picardie pour la France. Deux régions très proches qui ne diffèrent en fait qu'en matière de niveau socio-économique. Que constate-t-on en Allemagne ? L'analyse pointe quatre éléments caractéristiques précis des déplacements en Bade-Wurtemberg par rapport à la situation en Picardie : un covoiturage plus développé, des déplacements domicile-travail plus courts notamment pour les ensei-

gnants et les employés de bureau, une plus grande pratique du vélo à la campagne et une offre ferroviaire plus développée. Pour autant, aucun de ces quatre éléments ne relève en réalité d'interventions institutionnelles. Si le covoiturage est plus développé en Allemagne, c'est que l'emploi y est plus stable qu'en France, les relations entre collègues sont plus solides et il est par conséquent plus facile de s'organiser pour partager un déplacement. Sur le registre des professeurs qui résident en Allemagne, en moyenne à 17 km de leur lieu de travail, contre 35 km en France, c'est sans doute la conséquence de la nomination des enseignants par l'État alors qu'en Allemagne le recrutement est régionalisé avec un choix permis aux professeurs. Pour le vélo, l'explication est à rechercher du côté du remembrement rural qui a eu pour conséquence en Allemagne la création de chemins dédiés à la circulation des tracteurs qui ont pu facilement être reconvertis en voies vertes cyclables. Enfin, sur le chapitre ferroviaire, force est de constater que le coût kilométrique du train est 30 % moins cher en Allemagne qu'en France...

Toutefois, au-delà de ces aspects, des différences existent bien entre la France et l'Allemagne sur le terrain institutionnel. En Picardie, nombre d'espaces urbains ne sont pas reliés aux gares par des connexions pratiques alors qu'au contraire l'Allemagne s'est appuyée sur les périmètres proches des gares pour urbaniser. En corollaire, l'Allemagne s'appuie sur une planification plus précise et des documents qui sont valides depuis les années 1970 ; il est inutile de rappeler les attermoissements français dans ce domaine. Enfin, l'Allemagne a connu une réforme communale dans les années 1970 qui a abouti à l'intégration d'une dizaine de villages en moyenne au sein d'une même entité, une fusion qui aura facilité la polarisation sur la commune la plus importante du regroupement. Un point plutôt positif distingue enfin la Picardie du Bade-Wurtemberg, une distribution beaucoup plus fine des services publics, signe d'une organisation administrative réticulaire plus poussée.

Spatialisme versus relativisme : deux pièges à éviter

À l'heure de conclure, nous percevons bien que la question du périmètre renferme deux pièges : celui du spatialisme auquel

on échappe en France et celui du relativisme avec lequel il est toujours possible de s'arranger. Le spatialisme est une approche qui consisterait à rechercher les « bonnes mailles », la « bonne échelle » pour traiter un problème. Cette approche est séduisante mais se heurte à des problèmes multiples. Aucune échelle ne peut prendre en charge « tous » les problèmes. De plus, changer l'échelle de décision ne peut suffire, il convient souvent dans le même temps de changer les habitudes de travail, les manières de faire, etc. pour obtenir une mutation profonde de l'action publique. Bref, une bonne échelle, si tant est qu'elle existe, ne peut tout résoudre sans une réforme plus approfondie de l'administration publique. Le changement d'échelle n'est pas le « couteau suisse » de la réforme territoriale qui résoudrait l'ensemble des problèmes de gestion, de finance, etc.

Face à cette approche, certains développent un certain relativisme des formes d'organisation territoriale. Puisque l'individu est tout à la fois local et mondial, inséré dans des réseaux professionnels et personnels multiples, la multiplication des coopérations territoriales et des échelles de gouvernement locales serait un moyen habile d'adapter l'administration et la politique à cette nouvelle manière d'être au monde. Puisqu'on ne vit pas sur un territoire, mais entre deux, voire plusieurs, le pouvoir devrait devenir multiterritorial. Cette attitude semble tout à la fois reposer sur un diagnostic rapide des modes de vie contemporains et sur une forme de renoncement à une organisation plus lisible et efficace de l'action publique locale.

Le vrai débat ne porte pas nécessairement sur la nature du périmètre mais préférablement sur l'objectif à atteindre, le but poursuivi. En l'espèce, la réponse française n'est donc pas nécessairement mauvaise si l'on veut privilégier la proximité. Si l'organisation de l'action publique doit éviter ces deux écueils, toute réforme uniquement technique et juridique serait insuffisante si l'on ne cherche pas en même temps à créer les conditions d'annonce d'un sens partagé de l'action publique locale. C'est tout autant à de nouveaux cadres d'action qu'à de nouvelles modalités d'organisation du débat démocratique local qu'il faut penser. N'est-ce pas un des éléments absents des débats préalables à la

nouvelle étape de la décentralisation ? En effet, avant d'articuler et de coopérer, encore faut-il savoir pour quoi...

Réforme territoriale : la fin du jardin à la française ?

Table ronde

animée par **Pablo HURLIN-SANCHEZ** (Éditions Berger-Levrault)

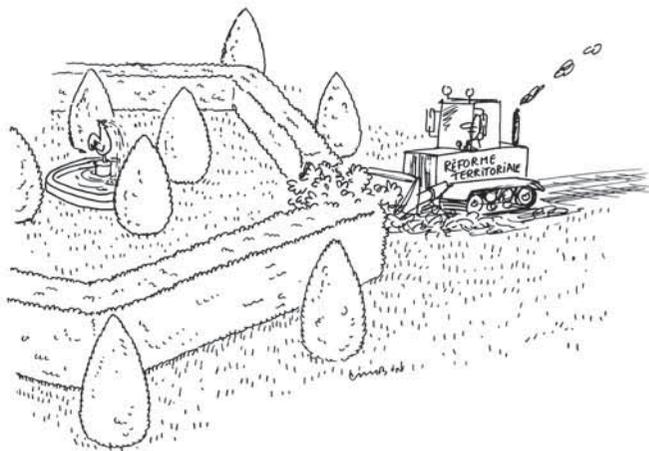
Avec la participation de :

Loïc CAURET (président de Lamballe communauté, vice-président de l'AdCF),

Christian MARTIN (conseiller maître à la Cour des comptes)

Xavier DESJARDINS (Université Paris I Panthéon Sorbonne)

Dans une société mobile marquée par la déterritorialisation des modes d'intervention, faut-il s'entêter à rechercher un territoire pertinent ? Si la question de l'existence même du territoire pertinent ne s'est jamais posée avec autant d'acuité, quel regard porter sur la réforme territoriale ?



Le point de vue d'un élu

Loïc Cauret, président de Lamballe communauté, maire de Lamballe et vice-président de l'AdCF délégué au développement économique et à l'emploi

L'accélération de l'annonce des transformations territoriales s'effectue dans un contexte marqué par une forte insécurité

Loïc Cauret rappelle d'emblée l'acuité de la question territoriale et l'insécurité dans laquelle ces mutations se déploient. Selon lui, cette insécurité est triple.

Elle est tout d'abord réglementaire, derrière la formule parfois éculée « ça change tout le temps », se cache une vraie difficulté des élus locaux à mener une action conforme à un contexte réglementaire et normatif évolutif.

L'insécurité est ensuite fiscale pour les collectivités : baisse des dotations de l'État et conséquences de l'instauration de la taxe professionnelle unique. Cela constitue autant d'incertitudes qui limitent la visibilité des élus.

Enfin, l'insécurité est économique. En Bretagne par exemple, le secteur de l'automobile et de l'agroalimentaire est dans une situation difficile et plus généralement le secteur de la construction est marqué par une forte atonie d'autant plus préjudiciable que c'est une industrie non délocalisable.

« Il y a des frontières à tout territoire »

La question du jardin à la française pose nécessairement celle des frontières et des limites des territoires. Mais Loïc Cauret souligne qu'il y a forcément des frontières à tout territoire et soulève une double interrogation.

Sa première interrogation concerne la taille des régions : « selon quelle théorie, certaines régions devraient atteindre une certaine taille » pour être efficaces et pas d'autres ? Pourquoi fusionner certaines régions pour qu'elles atteignent une dimension pertinente et conserver des régions dans leurs dimensions actuelles ? Sa seconde interrogation concerne l'efficacité des régions fusionnées. Loïc Cauret se demande si finalement la meilleure façon de conserver les départements n'est pas de former des régions de

taille importante ? En effet, même dans des régions de grande taille, il faudra continuer de conserver de la proximité qui est essentielle à l'efficacité et qui est consubstantielle à la décentralisation.

Au-delà des régions, le projet de réforme soulève également des questions au niveau de l'intercommunalité et notamment en raison du passage du seuil à 20 000 habitants.

Selon Loïc Cauret, un seuil fixe et uniforme sur l'ensemble du territoire n'est pas pertinent, car dans « la diagonale du vide » comment constituer un ensemble intercommunal pertinent ? Au-delà de la taille de l'intercommunalité, c'est donc bien plutôt « l'histoire, la géographie, la densité et le sens de l'intercommunalité du point de vue de la production interne » qui doivent être pris en considération et qu'il « faut arrêter de penser que partout ce doit être la même chose ». D'ailleurs, l' élu communautaire se plaît à rappeler que si dans la loi Maptam, des dérogations au droit commun ont été accordées (métropoles de Lyon, d'Aix-en-Provence et du Grand Paris), pourquoi est-ce que toutes les intercommunalités sur tout le territoire doivent avoir la même taille minimale.

Si la taille de la région et de l'intercommunalité augmente, la question de la conservation des 36 000 communes est inévitablement relancée.

Loïc Cauret s'intéresse alors à l'autre élément central du jardin à la française : la commune. En effet, dans un maillage territorial constitué de régions et d'intercommunalité de taille plus importante qu'aujourd'hui, est-ce encore pertinent de conserver les 36 000 communes ? Pour autant, dès que cette question est posée « c'est l'émeute ». Ne peut-il pas être suggéré une taille minimale par commune ?

Le point de vue d'un expert :

Christian MARTIN, conseiller maître à la Cour des comptes

Christian Martin ne manque pas de souligner que la contribution demandée au secteur public local à l'effort de redressement des comptes de la Nation est plus importante qu'auparavant.

Face à un mouvement inéluctable de réduction des dépenses, la mise en œuvre de solutions intelligentes est indispensable

Le débat n'est plus aujourd'hui de discuter de la légitimité de cette démarche mais plutôt de réfléchir à la mettre en œuvre de la façon la plus intelligente possible.

En décidant d'une diminution des dotations des collectivités de 11 milliards d'euros, l'État fait le pari qu'il y aura 11 milliards d'économies de dépenses dans le secteur public, et qu'il n'y aura ni creusement du déficit local ni diminution de l'investissement public local. Pour autant, une discontinuité de temporalité surgit entre la réforme territoriale dont les effets se produiront à moyen terme et la nécessité de diminuer la dépense publique locale à très court terme. Les 11 milliards d'économies ne sont pas « conditionnées à l'aboutissement des réformes mais sont exigées tout de suite ».

Par ailleurs, cette contribution du secteur local est d'autant plus importante qu'en 2013, une première baisse des dotations s'est opérée et qu'elle ne s'est pas accompagnée d'une diminution des dépenses mais qu'elle s'est traduite par un creusement du déficit des collectivités. Sur le volet des dépenses, en 2013, l'épargne brute des communes a diminué de 8 % tandis que les dépenses d'investissement ont augmenté de 8 %. Sur le volet du déficit, entre 2012 et 2013 le déficit des collectivités locales est passé de 3 milliards à 9 milliards. Cette dégradation est certes modeste au regard du déficit des comptes de la nation, mais est préjudiciable car elle a éloigné la France de sa trajectoire lente de retour à l'équilibre et difficilement compréhensible de la part de

l'État dont l'effort de réduction des dépenses a été rude depuis plusieurs années.

L'ensemble de ces éléments a conduit l'État à se poser la question de la gouvernance de l'effort de redressement des comptes publics.

La Cour des comptes considère que des efforts sont à réaliser en termes de gestion financière et administrative de l'intégration entre les communes et l'intercommunalité. Le flux financier des communes vers les intercommunalités est de 0,5 milliard d'euros, la mutualisation est donc indispensable. Cependant, elle ne constitue pas la variable d'ajustement suffisante pour faire face au choc des dépenses publiques car l'ordre de grandeur des économies est relativement faible.

La question de l'intégration des compétences est donc prépondérante.

Christian Martin ne manque pas de souligner que, d'une part, le poids financier des compétences transférées est relativement faible : le coefficient d'intégration fiscale¹ est finalement de 30 %, et le taux de reversement des produits fiscaux est de 40 %, avec des taux de reversement atteignant dans certains cas 80 %, soulignant ainsi la faible intégration intercommunale. D'autre part, le transfert des compétences s'est généralement effectué de façon fragmentée à travers une liste de projets ou d'équipements. Dans les faits, une intercommunalité maîtrise rarement une politique publique dans son intégralité. Ce partage avec la commune génère des problèmes de pilotage, des difficultés dans l'évaluation des résultats, et fait perdurer le partage des services administratifs pour les mêmes champs d'intervention. Cette pratique suffisait dans les années 2000 lorsqu'il s'agissait de relancer l'intercommunalité mais n'est plus adaptée au regard du contexte budgétaire actuel.

¹ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est le rapport entre la fiscalité perçue par l'EPCI, d'une part, et le montant total de la fiscalité perçue sur son territoire, d'autre part, c'est-à-dire ce qui est levé par le groupement lui-même, mais aussi par ses communes membres et éventuellement des syndicats intercommunaux.

Le renforcement de l'intercommunalité constituerait une évolution bénéfique, mais quels leviers mobiliser ?

Des évolutions sont possibles : l'obligation de ne transférer que des blocs de compétences par exemple, même si cette démarche pose des difficultés de négociations avec les communes. La réduction des autres formes d'intercommunalités et notamment des syndicats mixtes constitue une autre évolution possible. Les compétences des syndicats mixtes pourraient être transférées aux intercommunalités afin de réduire les frais de structure et l'émiettement des territoires et des structures de pilotage. La difficulté réside ici dans le fait que les préfets n'ont pas de leviers pour inciter les élus à s'engager dans cette dynamique de rationalisation de l'organisation territoriale. En conclusion, Christian Martin souligne que les collectivités sont face à un important défi à relever et qu'il faut se convaincre « qu'il ne faut pas faire un peu plus service d'une année à l'autre ».

Les questions et réactions clés soulévées par cette table ronde

Est-ce que la Cour des comptes est un oiseau de mauvais augure ?

Non, ce n'est pas un oiseau de mauvais augure. En effet, le processus de raréfaction de la ressource est expliqué depuis des années, le choc est salutaire, les chiffres sur l'impact le prouvent. Très sincèrement dans le bloc local, n'a-t-on pas la possibilité de trouver 5 à 10 % de dépenses en moins ? La difficulté consiste bien plutôt à hiérarchiser les interventions. Ce besoin de hiérarchisation est souvent écarté d'un double revers de la main : il ne faut pas priver les collectivités de leur capacité d'investissement et la mutualisation va permettre de réaliser des économies. Or, les effets réels de ces deux affirmations méritent une évaluation approfondie. Mais, une critique peut être émise : ce n'est pas le travail de fond qui est repris et largement diffusé mais certains points spécifiques.

Est-ce qu'il y a un risque de diminution de l'investissement public local et quelles en seraient les conséquences ?

Oui, il y a un risque, mais les impacts macro-économiques sont très difficiles à évaluer. Au Royaume Uni et en Allemagne, le sous-investissement public est pointé du doigt par le patronat qui déplore une dégradation des infrastructures.

CONCLUSION

Le savant et le politique

Échanges

entre **Xavier DESJARDINS** et **Loïc CAURET**

Comment intégrer la problématique des mobilités dans le processus de réforme territoriale ?

- > Loïc Cauret souligne que les mobilités sont physiques, dans les organisations : toutes ces mobilités sont intégrées dans tous les projets. Avoir en tête les mobilités est essentiel, sinon « on se fossilisera ». C'est d'ailleurs peut-être le problème des communes qui ne sont pas dans la mobilité.
- > Xavier Desjardins : la question des mobilités est « une boîte tout à fait intéressante à ouvrir pour construire du projet de territoire ». Dans la mobilité, il convient de prendre en compte l'écologie du territoire, et tous ces éléments de flux constituent des éléments précieux dans la construction d'un projet de territoire.

Comment favoriser la mutualisation des services ? Faut-il rendre prescriptif le schéma de mutualisation ?

- > Loïc Cauret : bien que ce ne soit pas la solution absolue, c'est un élément pas seulement économique mais également d'organisation. Il faut que le schéma soit prescriptif, lié aux communes mais également lié aux syndicats.

Peut-on espérer que le transfert total des compétences des communes vers l'intercommunalité sera inscrit dans la loi ? Quelles pourraient être les modalités de ces transferts ?

- > Xavier Desjardins : l'histoire de l'intercommunalité s'inscrit dans un temps long. Cependant, la question de la suppression des communes n'a jamais été soulevée par le législateur. Le fonctionnement politique peut constituer un frein à ce processus. En effet l'intercommunalité fonctionne souvent sur des accords consensuels qui dépassent les clivages politiques, ce qui peut affaiblir la lisibilité politique vis-à-vis des citoyens.

- > Loïc Cauret : l'intercommunalité constitue un mouvement d'intégration de fond avec des difficultés, une grande résistance des élus. Le problème ne peut pas se réduire à un problème de transfert de compétences mais dépend de l'acceptation politique et sociale. Ce n'est donc pas tant un projet technique que politique.

L'administration territoriale unique au sein du bloc local unique annonce-t-elle la fin de la commune ?

- > Loïc Cauret : on peut très bien aller vers l'administration locale unique en « décomposant par rapport aux élections », c'est-à-dire qu'on peut conserver les institutions telles qu'elles existent et mutualiser. Il n'y a pas de modèle unique : ça dépend de la gouvernance de l'intercommunalité, de la taille, de l'histoire. « Parfois on va beaucoup plus vite avec une interco grande et neuve ». C'est une solution intéressante, qui ne peut pas être de façon uniforme appliquée à tout le monde, sinon c'est « l'obligation du jardin à la française ».
- > Xavier Desjardins : on peut effectivement avoir une administration commune et garder deux échelons politiques. Sur la question politique, « on a un petit trésor en France » : les gens continuent de voter aux élections municipales. Le taux de participation est de 70 % en France tandis qu'il est de 20 % en Angleterre.

Ne faut-il pas renforcer la responsabilité des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) en leur donnant des règles ? taille démographique, cohérence économique, infrastructures et en leur donnant un pouvoir réel sur la définition de la carte intercommunale

- > Loïc Cauret : les CDCI doivent prendre plus de responsabilités car d'un département à l'autre les règles ne doivent pas forcément être les mêmes. Il faut tenir compte de la densité de la population, de la géographie, de la présence de villes moyennes. Mais au-delà de la CDCI qui est par définition départementale, il faut se poser la question des marges. La réussite des CDCI implique que les élus « aient une conscience de ce qu'ils sont

en train de faire et ne pas y aller uniquement pour se protéger ». Il faudra également que les intercos s'organisent beaucoup mieux qu'aujourd'hui au niveau régional. Dans cette perspective, l'AdCF a un rôle très important d'aide à la décision, de proposition.

- > Xavier Desjardins : dans des territoires de faible densité, un travail spécifique sera à mener, et le périmètre des 20 000 habitants risque de ne pas fonctionner.

UNE COLLECTION DE DEUX GUIDES PRATIQUES ET SYNTHÉTIQUES

!

nouvelle
édition



Pour en savoir plus et recevoir gratuitement vos guides :
cofelyineo-gdfsuez.com



CONCLUSION

Faire entrer en système les fonctions et les territoires

Pascal Fortoul

Les échanges que nous avons eus durant ces deux jours l'ont parfaitement illustré : la société mobile est un phénomène complexe qui déstabilise profondément le fonctionnement de nos territoires. L'enjeu, pour les directeurs généraux d'intercommunalité, est bien de faire entrer en « système » des fonctions et des territoires qui sont aujourd'hui en interdépendance socioéconomique. Dans cette configuration, la question de la réforme territoriale est beaucoup plus complexe : il ne s'agit plus de fusionner, d'étendre, de spécialiser, mais d'organiser les négociations et transactions entre des acteurs territoriaux différents autour de règles du jeu partagées afin d'améliorer, dans un contexte inédit de crise budgétaire, l'efficacité du service public local. C'est pourquoi, en tant qu'aiguillon technique de l'intercommunalité, l'ADGCF continuera à promouvoir une vision de l'organisation territoriale fondée sur les coopérations intra et intercommunales, et priorisant les nouvelles méthodes de management et de pilotage des institutions en « mode projet ».



ÊTRE UTILE AUX COLLECTIVITÉS

**C'EST VOUS AIDER À RÉDUIRE
VOS CONSOMMATIONS
D'ÉNERGIE**

Retrouvez les solutions énergétiques les plus adaptées
au développement de votre territoire sur :

collectivites.gdfsuez-energiesfrance.fr

GDF SUEZ
EnergiesFrance

L'énergie est notre avenir, économisons-la !



Association des directeurs généraux des communautés de France
22 rue Joubert, 75009 Paris - Tél. : 01 55 04 88 19

www.adgcf.fr