



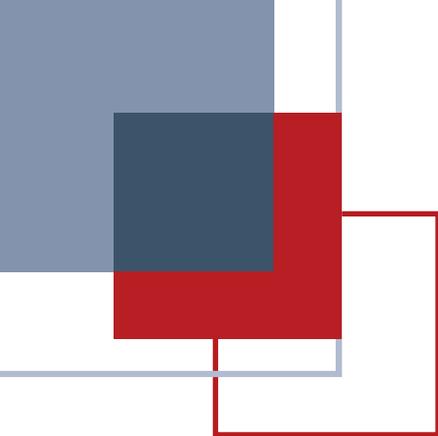
En partenariat avec



Coopérations
Régions-
intercommunalités :

les DGS
en première
ligne ?

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



Sommaire

Introduction par Pascal Fortoul,

Président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France p. 3

I. Coproduction des politiques territoriales régionales : quelle ingénierie communautaire ? p. 4

II. Quelle organisation des services des Conseils régionaux à l'aune du nouvel acte de décentralisation ? p. 5

III. Déploiement des réseaux collaboratifs entre DGS régionaux et intercommunaux : quels enjeux ? p. 7

Conclusion par Vincent Aubelle,

professeur associé Département génie urbain, Université Marne-la-Vallée – Paris Est p. 9

Ont contribué à ce travail :

- Pour l'ADGCF : **David Le Bras**, délégué général
- Pour l'AdCF : **Apolline Prêtre**, chargée d'études

- Pour KPMG : **Françoise Larpin**, directrice nationale du secteur public local et **Basile Gorin**, chargé de projet
- Pour Sémaphores : **Patrick Loire**, directeur des relations institutionnelles et **Oana Costachescu**, consultante

→ Introduction



Publié en janvier 2013, le *Manifeste* de l'ADGCF a nettement mis en exergue la volonté des DGS d'intercommunalité de renforcer les coopérations entre les Régions, définies comme échelon de coordination et de contractualisation et les communautés qui ont vocation à s'affirmer comme les mailles de la territorialisation des politiques régionales dans le cadre de leur propre projet de territoire.

Fort de cette vision exprimée par ses membres, également encouragée par les projets de loi de décentralisation débattus depuis le début de l'année 2013 et qui vont dans le sens d'une consolidation des dynamiques régionales et communautaires, l'ADGCF a organisé un cycle de séminaires techniques dédié précisément au décryptage des coopérations Régions-intercommunalités.

Cette démarche, menée en association avec l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) et avec le soutien des cabinets KPMG et Sémaphores visait, d'une part, à dresser un état des lieux des collaborations existantes entre les Conseils régionaux et les intercommunalités (politiques contractuelles, mais aussi schémas stratégiques associant potentiellement les communautés tels que les SRADDT, SRDE, SRCAE...) et, d'autre part, à formuler des hypothèses sur l'organisation future des synergies Régions-intercommunalités en matière de politiques d'aménagement et de développement (territorialisation des politiques régionales à l'échelle communautaire, coproduction des schémas stratégiques, gestion des programmes européens, etc.).

Ayant réuni plus de 400 DGS communautaires autour de 19 directions générales régionales, ces rencontres ont favorisé la constitution d'un corpus de connaissances sur lequel s'est appuyée l'AdCF qui a lancé, à son tour, une série de conférences consacrée aux enjeux des partenariats Régions-intercommunalités en matière de production de politiques publiques, mais mettant cette fois, autour de la table, les élus communautaires et régionaux.

La note de synthèse que vous avez entre les mains constitue un premier rendu des débats qui ont structuré ces rencontres techniques interterritoriales¹ ; elle met tout d'abord l'accent sur les problématiques liées à l'ingénierie opérationnelle et de projet dans la relation Régions-intercommunalités, interrogeant la capacité des communautés à s'inscrire dans une logique de co-élaboration des politiques régionales. Elle évalue ensuite les impacts potentiels de la montée en compétences des Conseils régionaux sur leur organisation et leur organigramme à travers la nécessaire adaptation de l'institution régionale à l'aune de leurs futures responsabilités en matière de gestion des fonds européens et de leurs nouveaux chefs de filât. Enfin, ce travail évoque les modalités de mise en place de réseaux collaboratifs associant les directions générales des intercommunalités et des Régions et visant à créer un va-et-vient constant d'informations entre les deux échelons territoriaux et à intégrer davantage les communautés dans l'élaboration technique des politiques régionales.

Gageons que le processus de dialogue entamé entre directions générales régionales et communautaires à l'occasion de ce cycle de séminaires devrait contribuer à raffermir les liens entre ces deux niveaux territoriaux et donc, à moderniser l'action publique locale.

Pascal FORTOUL,
Président de l'ADGCF

1. En effet, une étude plus complète, menée sous l'égide de l'AdCF, en partenariat avec l'ADGCF, sera publiée à la fin de l'année 2013. Elle reviendra en détail sur les enjeux du dialogue entre Régions et territoires, proposera une analyse du contenu des schémas stratégiques régionaux, dressera un bilan des modalités de coopération Régions-intercommunalités préexistantes et s'attachera à tracer des perspectives sur leur évolution potentielle à la lueur du nouvel acte de décentralisation.

→ I. Coproduction des politiques territoriales régionales : quelle ingénierie communautaire ?

L'analyse des relations entre intercommunalités et Régions sur l'ensemble du territoire laisse apparaître un constat récurrent : la démarche partenariale est trop peu présente, qu'il s'agisse de la définition et de la territorialisation des politiques régionales ou de l'élaboration des schémas stratégiques dont les Conseils régionaux ont la responsabilité. Dit autrement, les directeurs généraux d'intercommunalité estiment ne pas toujours avoir le niveau d'écoute et surtout de soutien nécessaire à la mise en œuvre d'une coproduction efficiente de l'action régionale et de sa déclinaison locale : alors que les politiques publiques locales se complexifient, s'enchevêtrent, **le besoin d'expertise et de compétences nouvelles n'a en effet jamais été aussi élevé pour les intercommunalités.**

La contractualisation comme solution ?

À l'issue du cycle de séminaires organisé par l'ADGCF, il est possible d'identifier une double difficulté freinant l'instauration d'une véritable démarche collaborative Régions-communautés : tout d'abord, la coproduction des politiques régionales apparaît difficile à mettre en œuvre et, si les intercommunalités sont consultées au cours du processus d'élaboration, le manque de temps et l'absence de moyens sont autant de barrières à une implication plus étroite des communautés, notamment des plus petites. Ensuite, la dimension opérationnelle trop souvent absente des schémas stratégiques régionaux, ajoutée à leur multiplicité², accroît la difficulté de leur trouver une résonance locale.

Au-delà du débat sur la simplification de la « schématisation » régionale et de la conception d'un schéma constituant un cadre général de référence –potentiellement un SRADDT de nouvelle génération, **c'est bien la question de la contractualisation comme facteur de renforcement du partenariat Régions-intercommunalités qui a été soulevée à de très nombreuses reprises.** En plus de faire glisser la Région du rôle de guichet de financement à celui de partenaire, le contrat permet en effet le déploiement d'une logique de maillage territorial. Cependant, ce maillage diffère d'une région à l'autre et repose parfois sur des structures qui peuvent être fragiles ou ne pas couvrir l'ensemble du territoire. Au-delà d'un agenda partagé et de projets identifiés, la contractualisation nécessite en effet de trouver l'échelle territoriale pertinente. Sur ce point, les avis divergent : alors que certaines Régions souhaitent maintenir une contractualisation à l'échelle des Pays existant (Bretagne, Lorraine), d'autres envisagent de revisiter le dispositif proposé par la loi LOADT de 1995 (PACA, Picardie) voire d'élaborer des contrats à l'échelle des SCoT (Pays de la Loire), si ce n'est des « bassins de vie » définis par l'INSEE (Centre), ou plus simplement, de communautés au périmètre élargi et disposant de fait de ressources plus robustes³.

Pour une ingénierie coordonnée et transversale

Parce que le processus de contractualisation nécessite du temps et des moyens ainsi que la prise en compte des spéci-

ficités territoriales, le développement de l'ingénierie apparaît primordial au renforcement de la démarche partenariale. À cet égard, pour certains directeurs généraux d'intercommunalité, la Région doit jouer le rôle d'autorité organisatrice du dialogue entre les collectivités et contribuer au financement des postes dédiés à l'ingénierie dans les territoires qui en ont besoin tandis que pour d'autres, cette ingénierie doit s'inscrire dans une réorganisation des différentes strates territoriales qui verrait les départements se muer en agences techniques capables d'assister les territoires, notamment ruraux⁴.

Quoi qu'il en soit, pour l'ADGCF, plutôt que de courir le risque de voir se créer une ingénierie à deux vitesses -une « ingénierie des villes » et une « ingénierie des champs » en quelque sorte, il est essentiel de coordonner les ressources et les dispositifs d'appui, de construire des coopérations, de favoriser la cohérence entre réflexion et action, **de renforcer l'articulation entre les échelles territoriales en faisant prévaloir le principe de subsidiarité.** Les Conseils régionaux soutiennent d'ores et déjà financièrement et techniquement les territoires de projet (pays, PNR, intercommunalités). Ils pourraient **conditionner leur soutien financier en matière d'ingénierie territoriale à de nouvelles exigences en termes d'organisation plus efficace des ressources présentes sur ces territoires.**

4. Sur ce point, le sénateur Pierre Jarlier définit l'apport du Conseil général comme complémentaire et facultatif au « bloc local ». Cf. Pierre Jarlier, rapport d'information sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme, 10 juillet 2012.

Simon Munsch,
DGS de la Région Pays
de la Loire

« La Région a fait le choix de travailler sur la base des périmètres SCOT, plus large que les intercommunalités »



Quel constat faites-vous sur les pratiques collaboratives entre la Région et les intercommunalités ?

C'est une nécessité pour l'action régionale, pour exercer le plus possible un chef de filât effectif et un rôle de coordonnateur des initiatives publiques. La collaboration s'est initialement développée dans le cadre des différents schémas régionaux, au moment de leur élaboration mais aussi par la mise en place d'instances de suivi et de concertation : la Conférence régionale des exécutifs bien sûr ou la Conférence régionale de l'économie et de l'emploi durable par exemple. Ensuite, la mobilisation est commune sur certains champs de compétences, à l'image de la création d'un hub international regroupant l'ensemble des acteurs de l'internationalisation des entreprises, dont les intercommunalités. Ce hub a ainsi permis de se répartir, entre collectivités, les responsabilités concernant certaines filières ou certains pays, sur la base d'une feuille de route partagée. Enfin, un axe est appelé à se développer, en poursuivant la logique du hub international : les relations contractuelles

2. SRDE, SRADDT, SRIT, SCORAN, SDTAN, SRCE, SRCAE... On dénombre en effet plus d'une dizaine de schémas stratégiques régionaux sans que leur articulation n'apparaisse toujours comme évidente.

3. La contractualisation au niveau des intercommunalités semble pour l'heure difficile dans la mesure où ces dernières sont souvent très nombreuses (au-delà de la centaine) dans la majeure partie des régions.

→ II. Quelle organisation des services des Conseils régionaux à l'aune du nouvel acte de décentralisation ?

Evoquée de façon récurrente par les DGS d'intercommunalité mais aussi par les directions générales régionales lors du cycle de séminaires, la nécessité de repenser l'organisation des Conseils régionaux à la lueur de l'évolution potentielle de leurs compétences procède premièrement d'un **besoin d'appui et d'assistance en ingénierie** dans un contexte budgétairement contraint, marqué par la réduction des moyens d'accompagnement de l'Etat et la complexification des problématiques territoriales. Elle relève, deuxièmement, de la **promotion et de la consolidation du « faire ensemble » et d'un relatif consensus sur la légitimité de la Région à être un animateur de l'inter-territorialité**. Troisièmement, elle résulte de la nécessaire prise en compte de la **diversité des territoires infra-régionaux** et pas seulement sous l'angle rural-urbain (traditions coopératives locales, modes de coopération différents, proximité, territoires de projet...).

Adapter les organigrammes à la nouvelle donne territoriale ?

Soulignant que **les Conseils régionaux avaient jusqu'à présent su adapter leur organisation interne à la montée en compétences progressive de l'institution**, les DGS des Régions ont indiqué que le nouvel acte de décentralisation en préparation suscitait **une attente forte en terme de clarification** de leurs missions actuelles et à venir : chef de filât

dans la mise en œuvre opérationnelle de politiques nationales, organisation et pilotage de la conférence territoriale de l'action publique, animation de la mise en système des territoires... Pour l'heure, seules les futures responsabilités des Régions en matière de **gestion des fonds européens** ont été énoncées et semblent déjà en prise avec les pratiques administratives régionales et la mise en place d'outils complexes (dispositifs propres de pilotage, montages financiers...). Les Régions doivent cependant au préalable **redéfinir leurs champs et leurs périmètres d'action** pour mieux se positionner vis-à-vis de l'Etat, mais surtout de l'Union Européenne, dans le processus de décision publique et de territorialisation des politiques.

De manière schématique, **deux possibilités d'évolution** ont été fréquemment évoquées : tout d'abord, **une évolution minimale des organisations** mais qui supposerait, en contrepartie, une réelle consolidation des modes de coopération interterritoriale (logique renforcée des appels à projets et déploiement des pôles de proximité régionaux garants du transfert de l'ingénierie afférente). Autre hypothèse ensuite, **l'adaptation forte des organisations internes** via la mise en place d'organigrammes territorialisés ou thématiques.

Création d'outils institutionnels déclinant les schémas régionaux (contrats territoriaux), mise en place de dispositifs d'encadrement des négociations des CPER intégrant des modalités nouvelles en matière de démocratie participative, élaboration de référentiels de performance visant l'optimisation interne et externe de l'action régionale, mise en place de relais de l'institution dans les territoires...

INTERVIEW

avec les intercommunalités. Face à des schémas non contraignants et à la nécessité de penser en termes de « faire, faire faire, faire avec » les intercommunalités peuvent être un appui et un relais important pour les politiques régionales et vice-versa.

« Une collaboration plus étroite avec les agglomérations ».

La contractualisation pourrait avoir lieu sur des pans larges des compétences régionales. Cela renvoie au débat actuel sur les lois de décentralisation mais il n'y a pas forcément besoin de lois pour se mettre en place. Un exemple : la Région réfléchit actuellement à l'organisation collective des forces de son territoire pour apporter une réponse simplifiée aux besoins des PME. Nous comptons nous appuyer sur une véritable animation du réseau des développeurs économiques émanant des chambres consulaires mais aussi, et surtout, des intercommunalités. A ce stade, une remarque : cette collaboration, étroite, est en général possible plutôt avec les agglomérations et les intercommunalités présentant une structuration importante. Bien sûr, la Région, comme d'autres, touche l'ensemble de son territoire via des contrats dédiés. Ceux-ci permettent donc d'aller également vers des territoires ruraux. Cependant la Région a fait le choix de travailler sur la base des périmètres SCOT, plus larges que les intercommunalités.

A quelle problématique principale faites-vous face en matière de coopération avec les communautés ?

Celle du nombre trop important de structures intercommunales, mais également de leur capacité à se positionner comme interlocuteur de la Région. Cela renvoie bien souvent à des ressources en terme d'ingénierie à renforcer et à développer sur certains territoires. En lien, nous retrouvons la question des rôles du Département et de la Région vis-à-vis de ces territoires, le plus souvent ruraux. Une articulation est sans doute possible, à la recherche de l'équilibre entre l'accompagnement des territoires urbains et ceux plus péri-urbains et ruraux.

Que préconisez-vous pour consolider la coopération entre les intercommunalités ?

Concernant la structuration du paysage intercommunal : développer et renforcer les coopérations au niveau des structures porteuses de SCOT et des Pays (ou de ce qui est appelé à les remplacer). C'est aussi le rôle de la Région que d'aider les intercommunalités à développer leur coopération : je pense aux contrats régionaux mais aussi aux démarches spécifiques afin de mobiliser les acteurs d'un territoire plus large correspondant à des logiques de bassin de vie (démarche « Agir pour »).

Indéniablement, les échanges organisés entre DGS régionaux et DGS communautaires auront permis d'identifier **des évolutions d'ores et déjà mises en place par des Conseils régionaux** relatives aux processus et aux organisations. Mandatés par leurs élus respectifs, les directeurs généraux de communauté et leurs homologues des Régions pourraient, selon l'ADGCF, négocier dans ce nouveau cadre partenarial les modalités de la déclinaison territoriale des documents de stratégie et de planification régionales et le financement de l'ingénierie nécessaire.

Gestion des fonds européens : le laboratoire limousin ?

Si la responsabilisation des Conseils régionaux dans la préparation et le suivi des Programmes Opérationnels Européens (POE) affectera lourdement la division du travail entre services des Régions, de l'Etat et des Collectivités, « Pour la Région Limousin, il s'agira cependant moins d'une rupture que d'une évolution des pratiques déjà acquises en matière de coopération territoriale » tient à préciser Olivier Barlogis, DGS de la Région Limousin. Le SRADDT « Limousin : générations 2027 », 3^e exercice prospectif et stratégique du genre en 20 ans, assure en effet aux politiques et dispositifs régionaux :

- **Cohérence** : le SRADDT est le cadre de **référence global des schémas et dispositifs** en Région (développement économique, aménagement, transport, numérique, ...)
- **Construction d'une vision partagée** : il est le fruit d'un **haut niveau de concertation** sur l'ensemble du territoire (150 partenaires régionaux, 20 réunions prospectives, 6 rencontres partenariales, 18 rencontres territoriales couvrant l'ensemble des Pays, des parcs naturels régionaux et des communautés d'agglomération, échanges systématiques avec les responsables de SCOT).
- **Mise à jour en continu** du diagnostic de la société et des territoires limousins.

« **Des conventions territoriales fortement articulées avec les CPER pour les Pays, les PNR et les agglomérations, au contrat de pôles structurants autour de projets de développement entre des villes et des intercommunalités maillant le territoire, en passant par les nouveaux champs de coopération avec les intercommunalités (maison de santé, politique d'accueil, dispositif pour le commerce), la Région a développé progressivement une large gamme de modalités de coopération opérationnelle, la mise en œuvre de ces différents dispositifs créant un réseau de travail collaboratif entre services régionaux et intercommunaux** » souligne par ailleurs Olivier Barlogis.

C'est donc fort de ces acquis que le Limousin entend faire face à ses nouvelles responsabilités en matière de programmes opérationnels européens même si, selon les dires de son DGS, les **contraintes budgétaires** de la programmation européenne 2014-2020 réinterrogeront sans doute certaines pratiques : il sera par exemple nécessaire de s'assurer de la cohérence entre la nouvelle vocation européenne du Conseil régional et la stratégie de la « **spécialisation intelligente** »⁵. In fine, **trois évolutions** devront être intégrées dans les pratiques et modes de fonctionnement régionaux :

- Encourager les **démarches projets** (conventionnement ad hoc plutôt que « financement de guichet ») dans un souci de **transversalité**.
- Accroître les **capacités d'ingénierie financière de projets** européens (internes à la Région) et **aider les collectivités**

5. La stratégie de « spécialisation intelligente » vise à identifier les activités novatrices et les projets à fort potentiel de croissance susceptibles de participer au développement économique régional.

à « monter en gamme » sur ce sujet, avec un souci de **mutualisation**.

- Equilibrer le fonctionnement régional entre **logiques sectorielles et logiques territoriales, logiques ascendantes et logiques descendantes**.

Jean-Daniel Heckmann,
DGS de la Région Centre



« *Un renouvellement organisationnel qui induit plus de cohérence* »

Depuis 2009, la Région Centre travaille activement à l'amélioration de son organisation, dans un souci d'efficacité, de simplification et de plus grande synergie entre les services qui portent ses politiques prioritaires. Quelles ont été les logiques au principe de cette évolution ?

Trois changements caractérisent cette évolution. Le premier concerne la direction générale, avec deux grandes transformations : tout d'abord la modification graduelle de l'organigramme pour un meilleur pilotage et une plus grande transversalité. Fruit d'un redéploiement de certains effectifs, une Direction Générale des Services Adjointe, appelée Stratégie, Europe, Partenariat, Transversalité a été créée. A travers sa Direction Pilotage, Etudes et Stratégies, elle assure la cohérence entre les grands schémas régionaux transverses (SRADT et Ambition 2020) et joue un rôle d'ensemblier et de pilotage des enjeux majeurs. Elle est composée également d'une Direction Europe et Partenariats, dédiée à l'ensemble des grandes contractualisations, dont la gestion des Fonds européens et le Contrat de projets Etat-Région (CPER) et d'un Service Pôle Efficacité Energétique, en charge du pilotage de l'Agenda 21 et des enjeux de transition énergétique. Ce renouvellement organisationnel induit plus de cohérence des niveaux de partenariat entre Europe, Etat et Ambitions 2020. Cela permet également de faire évoluer les process vers une « méthode de gestion par projet », dont la

→ III. Déploiement des réseaux collaboratifs entre DGS régionaux et intercommunaux : quels enjeux ?

L'émergence du niveau régional dans le cadre du nouvel acte de décentralisation suppose, au préalable, la redéfinition des modalités de dialogue entre Région et intercommunalités. Pour l'ADGCF, l'enjeu est bien « d'organiser un « faire ensemble interterritorial », reconnaissant les spécificités locales parce qu'à géométrie variable selon les régions et en capacité d'accompagner les politiques nationales de développement en matière de développement économique, d'innovation, de recherche, de transport, d'environnement, de solidarité, etc »⁶.

6. Cf. Manifeste de l'ADGCF, février 2013, p. 10. Consultable sur le site de l'association : www.adgcf.fr

INTERVIEW

mise en œuvre est chapeauté par une directrice de projet dédiée. Ensuite, une seconde transformation vise à rapprocher les équipes qui travaillent, d'une part, sur les dynamiques de formation professionnelle et, d'autre part, sur l'économie dans le cadre d'une direction générale « Formation, Emploi, Economie » ; il s'agit également d'articuler les thématiques de l'éducation (lycées, apprentissage, formations sanitaires et sociales) et de la vie citoyenne (culture, sports, patrimoine) afin d'optimiser la transversalité au sein d'une nouvelle Direction « Education, Culture et Sports ».

Le deuxième changement concerne le pilotage et l'animation de la collectivité en mode projet. Depuis 2008, la Région a développé une démarche globale de management visant à faciliter le suivi et le pilotage de son action, à animer les différents niveaux managériaux et à développer la pratique de l'évaluation. Cette démarche s'est matérialisée par la mise en place de deux outils de pilotage : la Revue de projets et la Revue de gestion, élaborées par une méthode participative. Ils sont accessibles via un outil collaboratif, Alfresco, qui facilite le partage des données et le travail en mode projet. Le troisième changement, enfin, concerne l'efficacité, c'est-à-dire la mutualisation avec d'autres collectivités, l'efficacité énergétique (CPE et réseau de thermiciens). La recherche d'efficacité, se traduit depuis 2012 en Région Centre, notamment par une politique d'achats innovante, avec pour principaux objectifs : la réalisation d'économies, l'amélioration des processus internes de la commande publique et la contribution au développement durable et économique local. Une Direction Achats et Services Juridiques a été créée, composée de 3 services (Achats, Marchés et Juridique) et appuyée par un directeur adjoint. La Région vise un gain de 7 M€ à 3 ans, avec un objectif de 1, 4 M€ pour l'année 2013.

Optimiser les synergies Régions-intercommunalités

C'est donc dans la nature du dialogue qui se nouera entre les services communautaires et régionaux que va, en grande partie, se jouer la qualité de la territorialisation des nouvelles politiques régionales, des programmes opérationnels européens aux politiques d'innovation économiques en passant par le déploiement des réseaux numériques. Si les débats du cycle de séminaires ont régulièrement fait état des **concertations ponctuelles mises en place par les Conseils régionaux associant les intercommunalités** dans le cadre de l'élaboration des schémas stratégiques et de planification et des politiques contractuelles notamment, force est de constater que l'existence d'une scène réunissant à intervalles réguliers les services des Régions et ceux des communautés et visant plus globalement l'optimisation des coopérations entre ces deux échelons territoriaux est globalement apparue comme un vœu pieu.

Plus précisément, si les communautés d'agglomération et les communautés urbaines constituent des interlocuteurs identifiés par les Conseils régionaux et sont invitées à participer aux « conférences régionales des exécutifs »⁷, les communautés de communes demeurent, au regard de leur nombre, à l'écart des espaces de régulation politique mis en place par les Régions qui privilégient l'échelle du « Pays » pour dialoguer avec les espaces ruraux et périurbains⁸.

A cet égard, les DGS d'intercommunalité ont estimé que le travail collaboratif entre les services des communautés (de toutes catégories) et des Conseils régionaux était essentiel au développement local mais aussi garant d'une administration régionale efficiente. A l'instar des réseaux de DGS qui, au sein de bloc local, contribuent à consolider le lien communes – communauté et à faciliter l'appropriation des projets territoriaux par les services communaux, l'enjeu est aujourd'hui de définir, dans chaque région, le lieu de la mise en synergie des directions générales communautaires et régionale, censé amorcer le processus partenarial entre les deux échelons institutionnels et travailler à la régulation et à l'imbrication de leurs politiques territoriales.

L'exemple franc-comtois à la loupe

C'est en Franche-Comté que la question de la mise en place d'un réseau de collaboration entre les directions générales de la Région et des intercommunalités a été discutée avec le plus d'acuité. A l'issue du séminaire organisé par l'ADGCF le 28 mars 2013, l'idée du déploiement d'un dispositif réticulaire informel, réunissant autour du DGS de la Région les DGS des intercommunalités et visant l'optimisation de la collaboration interterritoriale a fait l'objet d'une traduction opérationnelle.

7. A l'instar du « B16 » breton, les conférences régionales des exécutifs, réunissent, autour du président de Région, les présidents des Conseils généraux, communautés d'agglomération et communautés urbaines présentes sur le territoire ; pour l'heure, elles constituent moins des lieux de négociation et de décision que des espaces d'information et d'échange sur l'actualité des politiques régionales.

8. Les débats sur l'instauration des Conférences territoriales de l'action publique, nouvelle instance créée en vue de coordonner les politiques infrarégionales ont d'ailleurs focalisé sur la question de la représentation des communautés de communes, le Pays, porte-parole « légitime » des intercommunalités rurales et périurbaines vis-à-vis de la Région étant en effet aussi décrit comme un filtre « brouillant » leur relation.

Gilles da Costa,

DGS de la Région Franche-Comté

« Mettre en évidence la réalité de nos complémentarités »

Du point de vue de la direction générale régionale, comment s'organise la relation avec les intercommunalités ?

Les échanges entre les DGS d'intercommunalité et la direction générale de la Région sont assez réguliers. Outre, les sujets traités bilatéralement pour les dossiers particuliers ou les contrats territoriaux, les rencontres collectives relèvent d'un fonctionnement régulier de la conférence des exécutifs qui se réunit au moins deux fois par an et qui fait l'objet au préalable d'un temps de travail préparatoire entre DGS. Elles interviennent également lors des concertations en cours pour la préparation des programmes opérationnels au titre du rôle de future autorité de gestion attribué à la Région et des travaux nombreux organisés autour des schémas portés par la Région, souvent avec l'Etat, tels que SRCAE, SRADDT, SCORAN, SRCE, etc., mais aussi dans le cadre des processus ouverts tels conférence Rhin-Rhône ou la construction de pôle métropolitain. Je dois aussi reconnaître que la démarche initiée par l'ADGCF au printemps a contribué à mettre en évidence la réalité de nos complémentarités et a conduit à développer un temps spécifique de rencontre qui a vocation à se pérenniser. Les thématiques abordées avec les DGS de communauté traitent prioritairement des enjeux d'intermodalité des transports, de pacte territorial énergétique, de développement du très haut débit, et bien sûr des conditions au développement économique.

Comment envisager l'évolution des coopérations Régions-intercommunalités à l'aune du nouvel acte de décentralisation ?

La première loi de décentralisation en cours d'examen affirme le fait métropolitain. Par là même, ajoutée à la nécessité de



couvrir l'ensemble du territoire par des structures intercommunales déjà en vigueur, je pense qu'elle induit implicitement une montée en puissance forte de cet échelon local. Force est de constater que, pour la Franche-Comté qui ne présente pas de métropole sur son territoire, la conséquence de la loi risque d'être différente que celle à l'œuvre pour d'autres régions. Son rôle de coordination peut ainsi être confirmé, voire souhaité pour tendre à un statut de « région métropole » imposant le rapprochement plus affirmé de ces deux niveaux de collectivité au service d'un projet de territoire plus intégré. En cas de présence de métropoles, la loi imposera des niveaux de coopération, redoutés aujourd'hui, mais rendus indispensables quoiqu'il arrive demain.

Dans ce cadre, quelle peut être la plus-value d'un réseau réunissant les DG d'intercommunalité et la direction générale de la Région Franche-Comté ?

Un réseau réunissant les DGS peut bien évidemment faciliter les démarches institutionnelles à engager. Partage d'expériences, déminage, circulation d'informations descendantes de nos réseaux respectifs, anticipations, analyses collectives peuvent constituer la feuille de route d'un réseau ouvert et technique. Son organisation devrait être, pour des raisons de cohérence territoriale et de diversité, à l'initiative des intercommunalités, capables entre elles d'en fixer les objectifs et enjeux. Pour la Région, les mobilités, la structuration de l'offre culturelle, le développement touristique, l'innovation et la transition énergétique seraient prioritaires. La fonction d'autorité de gestion nous conduit à intégrer également les enjeux de la politique de la ville au rang de priorité.

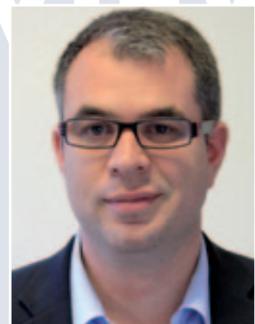
Mathieu Chartron,

DGS de la communauté d'agglomération de Dole

« L'ADGCF, un vecteur intéressant »

Quels sont, en Franche-Comté, les lieux du dialogue entre les DGS d'intercommunalité et la direction générale du Conseil régional ?

Il n'existait pas réellement de tels lieux de dialogue au niveau des directions générales, hormis au niveau des communautés d'agglomération et des communautés de communes les plus importantes par leur nombre d'habitants. La région organise par ailleurs des concertations et des lieux d'échanges, et ses services sont disponibles, mais ceci reste limité à un projet ou à une thématique particulière. Ça peut être frustrant, mais en même temps il n'est pas aisé de réunir tous les directeurs généraux d'intercommunalités dans des instances de dialogue. C'est chronophage et complexe à organiser. Dans ce cadre, l'ADGCF est un « vecteur » intéressant, car détaché des dossiers quotidiens. Gilles da Costa, accompagné de son équipe de direction, a rapidement accepté de recevoir ses membres autour de la problématique des contractualisations, puis du SRADDT. C'était une première plutôt appréciée, qui a réuni des directeurs d'intercommunalité d'horizons très différents, pour une séance de questions-réponses sans tabous ni préjugés et un dialogue plutôt franc, à renouveler.



Quels sont les domaines qui nécessiteraient un approfondissement des échanges entre les DG des communautés et leurs homologues de la Région ?

On voit bien que la reconnaissance du couple Régions-intercommunalités, qui se renforce au fil des réformes législatives et qui semble faire l'objet d'un relatif consensus, doit nécessairement amener à une amélioration du dialogue technique en matière de contractualisation, de production des schémas stratégiques, de territorialisation des politiques régionales, de réponses aux appels à projets... Toutefois la Franche-Comté comporte 91 EPCI à ce jour et c'est encore sûrement un peu trop pour organiser une ecclésiastique ! C'est pourquoi l'hypothèse de création de la conférence territoriale de l'action publique et sa nécessaire préparation vont sans aucun doute générer de nouvelles méthodes de travail participatives. Je ne suis pas très inquiet de la capacité de la Région Franche-Comté à travailler en ce sens, au vu du fonctionnement actuel de la conférence des exécutifs, assez satisfaisante même si encore peu représentative.

CONCLUSION,
par Vincent Aubelle,
professeur associé
Département génie
urbain, Université
Marne-la-vallée - Paris-Est



→ **L'étoile et ses étoffes ou les liens entre régions et EPCI**

L'appariement entre la Région et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne manque pas de sens. Ne serait-ce que parce ces deux niveaux ont été consacrés par les lois de décentralisation de 1982-1983 et suivantes. Mais aussi en mentionnant que les Régions ont historiquement contribué à l'émergence des structures intercommunales à fiscalité propre, au travers de leurs politiques d'aménagement du territoire.

Néanmoins, la relation logique entre Région et EPCI, compte tenu de la proximité qu'entretiennent certaines de leurs compétences (entre autres, aménagement du territoire, économie), est encore loin d'être fluide. Quelques perspectives d'avenir peuvent être esquissées pour remédier à cet état de fait.

- L'approfondissement de cette relation induit une stabilisation des périmètres intercommunaux, autre que celle qui prévaut actuellement. En dépassant l'illusion du périmètre pertinent, l'étroitesse de ceux qui sont actuellement constitués, leur inadéquation avec les problématiques relevant de l'aménagement du territoire (au sens large du terme) ou bien encore leur instabilité (le prochain SDCI devant intervenir en 2015) constituent aujourd'hui une des faiblesses de l'intrication actuelle entre ces deux niveaux. Il est difficile d'engager une collaboration plus étroite dans un univers aussi liquide.
- L'atteinte de cet objectif présuppose de vérifier plusieurs conditions, non exclusives entre elles. La première, qui interroge le sens de la construction actuelle de l'intercommunalité (fondée, entre autres, sur un encouragement à des transferts massifs de compétences), et qui pose très clairement la question de savoir s'il ne conviendrait pas de fonder un nouveau paradigme (au vu de l'épuisement de ce modèle aussi bien pour ce qui relève de questions relevant des finances ou bien encore de la proximité) ; qui peut être celui de la commune nouvelle, en réservant l'intercommunalité du futur, aux seules missions réellement transversales, qui ne peuvent être appréhendées que sur

de grandes échelles (ce qui permettrait ainsi de clôturer par le haut le débat sur le Pays, et qui perturbe grandement le dialogue qui devrait être entretenu par les Régions avec les communautés de communes). La seconde, renvoie au processus d'accompagnement de cette recomposition. Appréhender comme aujourd'hui l'évolution des périmètres intercommunaux à la seule échelle départementale (à de rares exceptions près) pose question. Cela concerne la production des évolutions proposées (ce rôle attribué au représentant de l'Etat n'ayant été contesté par personne, à commencer par la Région, alors que celle-ci produit de nombreux schémas), mais aussi de l'échelle retenue. Celle-ci ne pouvait qu'illustrer, une fois encore, la contemporanéité du lien si étroit, décrit en 1966, qui unit le préfet et ses notables, alors que l'aménagement ne peut pas être une défense corporatiste des découpages actuels. La Région doit désormais pleinement s'investir dans toutes les intercommunalités, sans exclusive.

- Deux facteurs peuvent y contribuer. En dépassant la fiction, in concreto, que constitue le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre, la conditionnalité territorialisée des aides (vers une égalité différenciée), de façon beaucoup plus stricte que ce qui prévaut actuellement, pourrait grandement y participer. Subséquemment, ceci interroge la symbiose existante entre la production des différents schémas régionaux (et ceux à venir), et la singularité de chacun des territoires. Les décalages actuellement constatés, résultent de l'approche descendante mise en œuvre quant à la production des schémas, et pour lesquels la dimension procédurale a pris le pas. Comme une nécessité, la création d'un espace de dialogue et de délibération permettrait d'intégrer beaucoup plus finement qu'aujourd'hui, les caractéristiques et contraintes intrinsèques de chacun des espaces infra régionaux. Mais également de s'interroger sur la nature des biens publics premiers qui peuvent être proposés sur chacun de ces territoires, et qui autoriserait, ainsi, de prendre en compte l'indispensable péréquation, si souvent remise. Et ouvrirait la possibilité d'affirmer très clairement les stratégies régionales tout en favorisant une appropriation de celles-ci au niveau local autrement que par la finalité des aides qui en résultent. Sortir d'un gouvernement à distance, où le territoire soit considéré comme un sujet, et non plus comme un objet, tel est l'enjeu. C'est pourquoi, une modification en profondeur des pratiques de l'ingénierie régionale s'avère inéluctable : la rencontre avec les territoires intercommunaux ne doit plus être une suite d'instant, mais s'inscrire dans un temps long collaboratif, seul à même de permettre cette indispensable mutualisation des expertises.

En conséquence, l'étoile des différents schémas, dont est parée la Région, nécessite, plus que jamais, un travail de haute couture, qui tienne compte tout à la fois de la fragilité et de la complexité de chacune des étoffes intercommunales qui la constituent.

Agenda 2013 des séminaires dédiés aux « coopérations Régions-intercommunalités »**Pays de la Loire : 21 février 2013**

- Délégué régional ADGCF : **Dominique Garnier**, DGS de la communauté de communes d'Erdre et Gesvres
- DGS du Conseil régional : **Patrick Jouin** (désormais, **Simon Munsch**)

Picardie : 7 mars 2013

- Délégué régional ADGCF : **Serge Zacharewicz**, DGS de la communauté de communes du Sud Amiénois
- DGS du Conseil régional : **Denis Harlé**

Limousin : 15 mars 2013

- Déléguée régionale ADGCF : **Marie-Noëlle Anduru**, DGS de la communauté de communes du Val de Vienne
- DGS du Conseil régional : **Olivier Barlogis**

Provence-Alpes-Côte-D'azur : 21 mars 2013

- Délégué régional ADGCF : **Philippe Treille**, DGS de la communauté d'agglomération du Ventoux-Comtat Venaissin
- DGS du Conseil régional : **Didier Lauga**

Midi-Pyrénées : 22 mars 2013

- Délégués régionaux ADGCF : **Philippe Lemaire**, DGS de la communauté d'agglomération SICOVAL et **Corinne Dampierre**, DGS de la communauté d'agglomération de l'Albigeois
- DGS du Conseil régional : **Joël Neyen**

Languedoc-Roussillon : 22 mars 2013

- Délégués régionaux ADGCF : **Hervé Boule**, DGS de la communauté de communes Beaucaire Terre d'Argence et **Christian Fina**, DGS de la communauté d'agglomération de Montpellier

Basse-Normandie : 26 mars 2013

- Délégués régionaux ADGCF : **Thierry Cot**, DGS de la communauté d'agglomération du Grand Evreux et **Agnès Gori-Rasse**, DGS de la communauté de communes de Caux Estuaire
- DGS du Conseil régional : **François Ravier**

Haute-Normandie : 26 mars 2013

- Délégués régionaux ADGCF : **Thierry Cot**, DGS de la communauté d'agglomération du Grand Evreux et **Agnès Gori-Rasse**, DGS de la communauté de communes de Caux Estuaire
- DGS du Conseil régional : **France Burgy**

Franche-Comté : 28 mars 2013

- Délégué régional ADGCF : **Mathieu Chartron**, DGS de la communauté d'agglomération de Dole
- DGS du Conseil régional : **Gilles da Costa**

Auvergne : 29 mars 2013

- Délégué régional ADGCF : **Jean-Pierre Cottaz**, DGS de la communauté d'agglomération d'Aurillac
- DGS du Conseil régional : **Jean-Michel Bossard**

Alsace : 4 avril 2013

- Délégué régional ADGCF : **Hervé Heitz**, DGS de la communauté de communes du Pays de Thann
- DGS du Conseil régional : **François Bouchard**

Champagne-Ardenne : 10 avril 2013

- Délégué régional ADGCF : **Alain Rouchette**, DGS de la communauté d'agglomération de Charleville-Mézières
- DGS du Conseil régional : **Gérard Ruelle**

Aquitaine : 11 avril 2013

- Délégué régional ADGCF : **Philippe Pasquet**, DGS de la communauté d'agglomération du Val de Garonne
- DGA du Conseil régional : **Michel Chanut**

Bretagne : 16 avril 2013

- Délégués régionaux ADGCF : **Jacques Bouyat**, DGS de la communauté de communes de Quimperlé et **Benoît Bellec**, DGS de la communauté d'agglomération de Concarneau Cornouaille
- DGS du Conseil régional : **Jérôme Bastin**

Île-de-France : 18 avril 2013

- Délégué régional ADGCF : **Jacques Marsaud**, DGS de la communauté d'agglomération de Plaine Commune
- DGS du Conseil régional : **Jean-Michel Thornary**

Centre : 23 avril 2013

- Délégué régional ADGCF : **Denis Courtois**, DGS de la communauté de communes du Val d'Amboise
- DGS du Conseil régional : **Jean-Daniel Heckmann**

Poitou-Charentes : 26 avril 2013

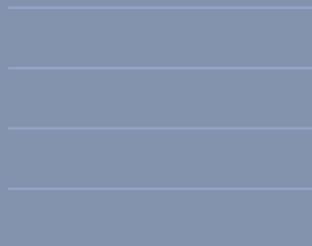
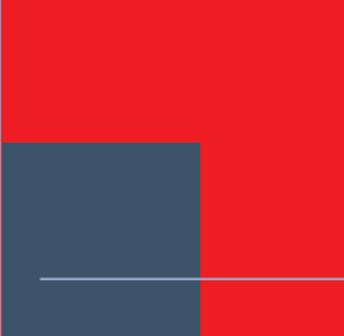
- Délégué régional ADGCF : **Cyrille Devendeville**, DGS de la communauté de communes de Parthenay
- DGS du Conseil régional : **Jean-Luc Fulachier**

Lorraine : 12 juin 2013

- Délégué régional ADGCF : **Jean-Charles de Belly**, DGS de la communauté de communes du Chardon Lorrain

Rhône-Alpes : 26 juin 2013

- Délégué régional ADGCF : **Sébastien Lenoir**, DGS de la communauté d'agglomération d'Annecy
- DGS Conseil régional : **Philippe de Mester**



	Association
	des Directeurs
	Généraux
	des Communautés de France