

## ASSOCIATION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

### Compte Rendu du Bureau Mercredi 29 janvier 2014

Siège social d'ORANGE  
78 Rue Oliver de Serres

Membres présents : Marie-Noëlle ANDURU, Laurence ANGLEYS, Michel BIRE, Patrice BRETON, Hervé BOULLE, Emmanuelle CHAMBARD, Mathieu CHARTRON, Thierry COT, Denis COURTOIS, Jean-François DAUVERGNE, Pascal FORTOUL, Agnès GORI RASSE, David LE BRAS, Philippe LEMAIRE, Anne-Marie LE GLANIC, Pierre LORY FORET, Bernard MERY, Philippe PASQUET, Patrick PHULPIN, Philippe TREILLE, Katia PAULIN, Anne PELLAT, Frédéric PIN, Martine POIROT, Laurent REY, Jean-Paul VOGEL

Excusés :

Jacques BOUYAT, Christian CAMARA, Patrick COUE, Jean-Charles de BELLY, Cyrille DEVENDEVILLE, Dominique GARNIER, Hervé HEITZ, Jean-Luc HUMBERT, Sébastien LENOIR, Jacques MARSAUD, Georges PAUCHARD, Serge ZACHAREWICZ,

Les membres du bureau sont accueillis au siège de la société Orange, par Bruno Janet, directeur des relations avec les collectivités locales, qui ouvre la séance avec une présentation du déploiement national FTTH par Orange et la signature de la convention de partenariat avec l'ADGCF.

Ordre du jour:

- Point sur la campagne d'adhésion et les délégations régionales
- Universités d'Été : préprogramme
- Présentation de l'étude sur les interdépendances socio-économiques entre les territoires  
*En présence d'Olivier Portier*
- Présentation de la revue de Presse  
*En présence de Katia Paulin*
- Questions diverses
- Dates des prochains bureaux

#### ■ Point sur la campagne d'adhésion et les délégations régionales

- Le paiement de la cotisation via le site, par CB sécurisée rencontre un vif succès auprès des collègues.

Actuellement 215 adhésions ont été enregistrées dont près des trois quarts par CB.

Le président rappelle l'objectif des 1 000 adhérents pour l'année 2014.

Une campagne de relance par courrier est prévue courant février présentant l'association et rappelant ses objectifs.

« Pourquoi adhérer ? »

Il est demandé aux délégués régionaux d'utiliser leur réseau pour inciter les collègues DGS mais également les DGA à rejoindre l'association. Le fichier mis à jour est à leur disposition.

- Accueil au sein du bureau de Laurent Rey (CA du Grand Dax) Délégué Régional Aquitaine (en remplacement de Philippe Pasquet).

David Le Bras présente les grandes lignes du programme des Universités d'Été des 3 et 4 juillet prochains, avec quelques suggestions de titres et d'intervenants.

Réguler la société mobile: quelles réponses intercommunales ?  
L'intercommunalité à l'épreuve de la société mobile  
Quelles politiques intercommunales dans la société mobile ?  
Gouverner la société mobile: un enjeu intercommunal ?

Edito

*L'agencement des déplacements humains et matériels mais aussi des réseaux d'informations et de communication apparaît aujourd'hui comme un constituant essentiel du fonctionnement territorial, institutionnel et économique de nos sociétés.*

*On observe pourtant une forme d'impuissance des administrations locales à appréhender la complexité et la diversité des interdépendances qui unissent les territoires et qui ont émergé sous l'effet conjugué du développement des déplacements domicile-travail, des cheminements de consommation, des trajectoires résidentielles, des transferts de richesse interterritoriaux... A l'ère des flux et des mobilités, la question de l'organisation des pouvoirs locaux mérite donc d'être revisitée, tant la mise en œuvre des politiques publiques semble décalée au regard des dynamiques qui traversent les territoires.*

*Parce qu'elle privilégie l'« inter » au « supra », parce qu'elle articule le politique et le fonctionnel, le territorial et le réticulaire, l'intercommunalité incarne à cet égard une formule novatrice d'administration, correspondant aux enjeux de l'époque et en capacité de promouvoir une vision « systémique » des territoires prenant acte des flux qui traversent les collectivités locales.*

*Dès lors, comment déchiffrer l'organisation spatiale des flux de mobilité et comprendre la structuration contemporaine des territoires ? Quels outils les intercommunalités doivent-elles inventer afin de prendre davantage en compte les mutations territoriales actuelles et proposer une offre de politiques publiques adéquates ? Comment adapter le fonctionnement de l'organisation administrative communautaire et optimiser le management des trajectoires professionnelles des agents au sein du bloc local ?*

Jeudi 3 juillet 2014

Matinée :

• La « société mobile » : glissement sémantique ou changement conceptuel ?

• Table ronde : comment maîtriser les flux de mobilité ?

Nouvelles technologies, adaptation aux temps sociaux, déterritorialisation des modes d'intervention... Comment la gestion des flux, du mouvement, de la mobilité est-elle aujourd'hui pensée, énoncée et surtout organisée dans ses cadres spatio-temporels ?

Après-midi :

Mutation institutionnelle, mobilité professionnelle et agilité managériale au sein du bloc local : animation d'une controverse *En partenariat avec le Groupe Territorial*

• Controverses 1 : mutualisation ascendante ou descendante ?

Souplesse, adaptabilité, cohérence... La mutualisation des services présente d'indéniables atouts et contribue à l'optimisation du fonctionnement du bloc local. Si la loi MAPTAM encourage fortement ces démarches, elle laisse cependant subsister deux modèles : la mutualisation descendante et la mutualisation ascendante. Quelle formule prioriser ?

Ou

• Controverses 2 : l'administration locale unique : pour ou contre ?

Amélioration du service public ou fin programmée de la commune ? La question du déploiement d'une administration locale unique est loin de faire l'unanimité et suscite de vifs débats dans la mesure où elle interroge la place et le devenir de l'institution communale au sein de l'espace territorial et politique local.

Vendredi 4 juillet 2014

• Gouverner la société mobile

Table ronde : Réforme territoriale : la fin du jardin à la française ?

Réduction du nombre de régions, harmonisation des Conseils généraux avec les métropoles, simplification des processus décisionnels... S'il est mené à son terme, le nouveau projet de réforme du Gouvernement mettrait fin à l'uniformité française dans l'expression des pouvoirs publics. Pour autant, les recettes préconisées sont-elles les bonnes ? Faut-il s'entêter à rechercher le territoire « pertinent » à l'heure de la société mobile ?

Pour répondre à Jean-Paul Vogel, Pascal Fortoul revient sur la volonté affichée lors du dernier bureau de traiter la question de la mobilité sous un angle « global » autour de deux enjeux :

- comment l'intercommunalité accompagne et optimise « les mobilités » qui la traversent ?
- un second enjeu plus organisationnel, sur la mobilité des personnels et l'agilité managériale au sein du bloc local (*thématique évoquée lors des ateliers du jeudi après-midi*)

Frédéric Pin présente le projet d'Hugues Périnel (Groupe Territorial), d'animer les ateliers à partir d'une controverse organisée. Un premier atelier défend une position, le second développe les arguments contraires (sans choix de l'atelier pour le public) avec une synthèse générale des idées fortes retirées du travail en commun, exposée ensuite à l'assemblée.

Deux sujets potentiels :

- Controverse 1 : mutualisation ascendante ou descendante ?
- Controverse 2 : l'administration unique : pour ou contre ?

*des sujets d'actualité, qui selon Denis Courtois et Agnès Gori Rasse soulèvent de vraies inquiétudes chez certains collègues et suscitent une forte attente.*

Il ressort du débat, initié par Patrice Breton, l'intérêt d'ouvrir plus largement la discussion autour de la thématique de l'administration locale unique ;

- *une administration unique, qui ne veut pas dire une politique unique, et qui appelle à un nouveau mode de gouvernance, comme le relève Philippe Lemaire.*
- *qui pose la question du pouvoir politique et de l'application de ses décisions sur le territoire, comme le souligne Anne-Marie Le Glanic.*

Jean-François Dauvergne rejoint par Pierre Lory Forêt, suggèrent d'associer à la discussion les collègues DG des communes qui sont au cœur du dispositif de mutualisation.

Jean François Dauvergne propose en ce sens, de se rapprocher du SNDGCT.

Il est constaté que certains collègues assistent déjà aux Universités d'Été; d'autres ont la double « casquette » DG ville/ interco. Il n'apparaît pas nécessaire de formaliser ces échanges, Martine Poirot mettant l'accent sur le positionnement très marqué du syndicat, notamment sur la mutualisation.

Frédéric Pin tient à rappeler qu'il s'agit lors de ces ateliers, de réfléchir ensemble sur une thématique avec un angle de vue différent.

Le rôle de l'animateur sera capital pour conduire le groupe à s'écouter, en prenant en compte l'ensemble des points de vue exprimés.

L'objectif de cette controverse est d'alimenter le débat qui va suivre, sans pour autant rechercher une position collective.

Laurent Rey suggère d'inscrire la question de la mobilité dans un champ plus large que le bloc local ; Jean-Paul Vogel propose de l'aborder à l'échelle départementale et régionale.

Anne Pellat suggère à son tour de s'intéresser à « l'envers » de la mobilité, d'appréhender les difficultés de mobilité ; une dimension qui pourrait être intégrée aux discussions de la table ronde.

Pascal Fortoul invite David Le Bras à se rapprocher des élèves administrateurs de l'INET et des intervenants pour finaliser le programme des Universités d'Été qui pourrait être présenté lors du bureau du 8 mars.

Il appelle à la mobilisation de tous pour communiquer très en amont sur ce grand rendez-vous annuel.

## ■ Présentation de l'étude sur les interdépendances socio-économiques entre les territoires

Présentation Olivier Portier

Rappel des objectifs, méthode, premiers résultats :

Une intervention en trois temps :

- Temps 1 : les objectifs de l'étude

Une objectivation des relations d'interdépendance entre territoires

Deux objectifs principaux :

- Production d'éléments de connaissance objectivée sur les relations d'interdépendance socio-économiques qui se nouent entre intercommunalités => échelle institutionnelle et non pas strictement fonctionnelle (comme les aires urbaines ou les zones d'emploi)
- Evaluer les éventuels effets de l'intégration interterritoriale sur le fonctionnement socio-économique des systèmes territoriaux et de leurs composantes



Changer les représentations : encourager les élus et acteurs locaux à faire évoluer leur représentation des mécanismes du développement territorial

Les territoires sont effectivement entrés dans une nouvelle ère marquée par le passage d'une ère des « stocks » à une ère des « flux » ; une ère particulièrement déstabilisante pour les acteurs locaux qui continuent de porter leur action à périmètre constant.

La prise en considération de ces nouvelles logiques est plus que jamais nécessaire ; elles sont souvent difficiles à assimiler et rarement intégrées dans le schéma de pensée et d'actions des acteurs locaux, comme le relève Pascal Fortoul.

- ⇒ Légitimation de la problématique inter-territoriale
- ⇒ Alimentation de la réflexion sur les nouveaux modes de gouvernance inter-territoriaux
- ⇒ Proposition d'éléments factuels aux territoires sur les logiques inter-territoriales qui les affectent

- Temps 2 : identification des systèmes inter-territoriaux :

Méthode et premiers résultats

Comment avons-nous procédé ?

Logique générale : évaluation des dynamiques inter-territoriales entre EPCI à partir des transferts de richesses (masse salariale nette) liés aux pratiques pendulaires des actifs

Plus value de l'approche :

- *analytique* : permet d'estimer de manière plus fine que les migrations domicile-travail l'intensité des mécanismes de solidarité interterritoriale
- *pédagogique* : centrer l'analyse sur des flux monétaires plutôt que sur des flux d'individus est plus évocateur et parlant que les flux domicile-travail
- *marketing* : parce que l'approche par les transferts de masse salariale constitue une approche originale qui n'a jamais été déployée dans le cadre d'une étude de cette envergure

Méthode :

- Identification de « pôles » = EPCI présentant une balance de transfert de MS déficitaire (évasion > captation)
- Estimations des transferts entre ces pôles et les autres EPCI
- Construction des systèmes inter-territoriaux en fonction du poids que représentent ces transferts en provenance des pôles dans la masse salariale respective des EPCI
- Définition de seuils : 10 % de la MS, 20 %, 30 %... 60 % de la MS locale

Pour accéder aux premiers résultats [cliquer sur le lien](#)

- Temps 3 : l'intégration territoriale constitue-t-elle un vecteur de développement pour les territoires ?

Objectif : évaluer si le niveau d'intégration socio-économique des territoires (cf. leur niveau d'interdépendance) exerce une influence sur leur dynamique de développement.

Une méthodologie en deux temps (travail en cours) : travail engagé à partir des SI à 40 % (seuil conforme à celui de l'Insee pour définir les aires urbaines)

Temps 1 : l'intégration socio-économique est-elle propice au développement des systèmes inter-territoriaux ?

Croisement entre degré d'intégration des SI (évaluée à partir du volume total de transfert de MS entre EPCI au sein de SI rapporté au nombre d'habitants du SI) et :

- dynamisme de l'emploi
- dynamisme du chômage
- dynamisme du revenu
- dynamisme de la pauvreté (sous réserve de la robustesse des statistiques)

Temps 2 : l'intégration socio-économique est-elle propice à un développement homogène à l'intérieur des systèmes inter-territoriaux ou est-elle génératrice d'inégalités territoriales ?

Croisement entre degré d'intégration des SI (évaluée à partir du volume total de transfert de MS entre EPCI au sein de SI rapporté au nombre d'habitants du SI) et l'évolution des inégalités inter-EPCI internes au SI en matière :

- d'emploi
- de chômage
- de revenu
- de pauvreté (sous réserve de la robustesse des statistiques)

Parallèlement, un travail plus qualitatif, sur un échantillon d'une dizaine de territoires, analysant les dispositifs de coopération interterritoriale mis en place est mené par Lisa Sebros, stagiaire de l'ADGCF.

Il s'agit de :

- CAMVAL (Mâconnais – Val de Saône)
- COCOPAQ (Quimperlé)
- SICOVAL
- C2A (Annecy)
- Plaine Commune
- Communauté de Communes Parthenay-Gâtine
- Bassin de Pompey
- Valenciennes Métropole
- Communauté de Communes Beaucaire – Terre d'Agence

Olivier Portier tient à souligner que l'approche par les transferts de masse salariale (données 2010) s'inscrit tout particulièrement dans une logique pédagogique.

Pour autant, elle n'exclut pas de travailler sur un sujet tout aussi important, mis en avant par Jean-François Dauvergne : les pratiques de consommation des individus.

Ces éléments ne seront pas quantifiés mais largement évoqués pour mettre en avant les relations d'interdépendance, qui peuvent varier entre les territoires, marqués par des « va-et-vient » incessants.

Ces nouvelles logiques de flux peuvent selon lui, tout à fait alimenter les travaux conduits par Laurent Davezies et évoqués par Jean-Paul Vogel, sur la problématique de l'économie résidentielle.

La question des pensions de retraites, abordée par Anne Pellat n'a pas été intégrée dans l'analyse des flux monétaires, puisqu'aucun transfert interterritorial sur lequel repose l'étude, ne s'opère.

Olivier Portier rappelle qu'il a fait le choix de limiter les indicateurs et de retenir un prisme qui certes, n'est pas exhaustif mais selon lui plus évocateur. Si certains territoires, comme le laisse entendre Anne Pellat ont déjà connaissance de leur niveau d'interdépendance, il est nécessaire pour d'autres, de favoriser la prise de conscience par les acteurs locaux du niveau

d'intégration socio-économique des territoires et mettre un terme à une représentation encore trop binaire des rapports interterritoriaux, notamment entre les « couples » centre / périphérie et urbain / rural.

David Le Bras indique que la production du rapport final est prévue pour fin mars avec quatre temps de restitution, dans le cadre de réunions interrégionales.

## ■ Présentation de la revue de Presse

Katia Paulin présente le numéro 1 de la revue de presse (référence mois de décembre) :  
une note de synthèse de 8 pages (150 articles décryptés), un focus (Christophe Guilluy), une tribune (Martin Vannier, Daniel Béhar), une fiche de lecture (le mystère français : Hervé Le Bras / Emmanuel Todd).

La maquette du journal est à finaliser.

Quelques suggestions sont formulées (lien vers textes officiels/ expériences novatrices au sein de l'intercommunalité/ information presse locale).

10 numéros annuels seront proposés, sur abonnement uniquement (*sans lien internet compte tenu des droits d'auteur*) auprès des collectivités et partenaires.

Les compléments d'information ou références seront à solliciter auprès de Katia Paulin ([presse@adgcf.fr](mailto:presse@adgcf.fr)).

La version définitive sera commercialisée à partir de mars 2014 au prix de :

- 300 euros HT pour les collectivités de – 10 000 habitants
- 400 euros HT pour les collectivités de 10 000 à 50 000 habitants
- 500 euros HT pour les collectivités de + 50 000 habitants

« L'interco et la presse » [L'actualité décryptée/ Les communautés informées/ Des expériences partagées](#)  
Pour accéder au document complet [cliquer sur le lien](#)

## ■ Questions diverses

- Projet National CNFPT « Accompagnement des dynamiques intercommunales »

Jean-Paul Vogel rappelle les grandes lignes du projet porté par le CNFPT qui consiste à concevoir une démarche d'accompagnement des évolutions intercommunales, à élaborer et mettre en œuvre une offre de services co-construite avec les collectivités et en coopération avec les partenaires.

Elle s'appuie sur les résultats des travaux conduits par le groupe de travail national avec des DGS de communes et EPCI et auquel participe un certain nombre de collègues du bureau.

Concrètement pour 2014 :

Pour les structures :

- *Observation des évolutions des territoires à géométrie variable en fonction des partenaires locaux*
- *Accompagnement des projets à l'échelle des territoires avec les acteurs d'une interco en mouvement*
- *Développement des démarches de plans de formation mutualisés*
- *Formations inter ou échange de pratiques sur des thématiques prioritaires : schémas de mutualisation, pacte financier et fiscal, RH, accompagnement des transitions professionnelles*
- *Dispositifs de travail associant Elus et DGS, en intégrant le faire ensemble dans les méthodes pédagogiques*
- *Vigilance sur le recrutement et la formation des intervenants*
- *Stratégie de positionnement dans les réseaux existants et de contribution possibles et/ou de création et animation de nouveaux réseaux*

Pour le national :

- *Conception de 3 itinéraires . Accompagner les évolutions du bloc local*
  - . *Accompagnement à la prise de poste du DGS d'EPCI*
  - . *Agir avec le changement*
- *Adaptation des cycles impactés, notamment Directeur financier, Directeur juridique, DRH*
- *Valorisation des questions intercommunales pour les orientations sectorielles 2015*
- *Actualisation de la dimension interco dans les FI et les prépas concours*
- *Capitalisation des pratiques émergentes dans les structures sur l'observation et l'accompagnement des projets*
- *Formation et accompagnement des équipes pédagogiques (CFI)*

- Communication dédiée

« Propositions d'orientations stratégiques sur l'intégration des dimensions intercommunales dans l'offre de services du CNFPT »

Pour accéder au document complet [cliquer sur le lien](#).

Un appel à projet va être lancé pour initier ou accompagner des expérimentations liées notamment aux mutualisations. Un livre blanc sera publié en février 2014.

- Ecole des Ponts, Paris Tech : mutualisation

David Le Bras informe les membres du bureau qu'une étude est menée avec l'Ecole des Ponts, sur le thème : la mutualisation des services du bloc communal. Enjeux financiers et administrations.

Le développement de l'intercommunalité (i.e. des communautés) a connu une accélération fulgurante depuis une dizaine d'années. Sur un plan financier et organisationnel, ses conséquences inflationnistes ont donné lieu à des critiques récurrentes.

Dans un contexte de stress qui caractérise les finances publiques locales, de nombreuses communautés se lancent ainsi dans des expériences de mutualisation de services entre niveaux, services fonctionnels notamment, y voyant un gisement potentiel d'économies. En parallèle, les conséquences financières de la mutualisation restent très mal connues et peu évaluées, en particulier à moyen terme.

C'est précisément l'objectif du travail engagé avec l'école des ponts. En s'appuyant sur l'examen de quelques expériences de mutualisation, par le recueil de données financières et de propos recueillis en entretien, le groupe devra proposer un modèle d'évaluation de la mutualisation, à la fois financier et organisationnel.

- DGS « Métropole »

Davis Le Bras signale qu'une fois par mois, l'ADGCF réunit les DGS des CA de Grenoble, Montpellier, Rennes et Rouen afin d'échanger sur les modalités de leur transformation en "métropole" (NB : Montpellier devra passer par un vote) : sujets abordés : *organisation des groupes "projet", études sur les écarts de compétences, contenu des nouvelles compétences, prospective financière, etc.*

- Colloque « ville intelligente, ville démocratique ? »

L'ADGCF a été sollicitée par les Editions Berger Levrault qui organisent en partenariat avec Sciences Po, un colloque le Jeudi 13 février 2014 à Paris, dédié aux « Smart Cities » et intitulé : « La ville intelligente, ville démocratique ? »

David Le Bras invite les membres du bureau intéressés, à participer à une table ronde ayant pour thématique « La ville intelligente, ville démocratique ou cauchemar orwellien ? ».

#### ■ Dates des prochains bureaux

- Samedi 8 mars 2014
- Samedi 17 mai 2014 (changement de date)
- Vendredi 12 septembre 2014 (changement de date)
- Mercredi 26 novembre 2014 (pendant le salon des Maires)

#### ■ Assemblée Générale de l'ADGCF et Convention AdCF à Lille

- 8 octobre 2014 : Assemblée Générale
- 9 et 10 octobre 2014 : Convention AdCF