

REVUE DE PRESSE  
2019

ASSOCIATION DES  
DIRECTEURS  
GÉNÉRAUX  
DES COMMUNAUTÉS  
DE FRANCE

*Juillet 2018 – Juillet 2019*



ASSOCIATION  
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX  
DES COMMUNAUTÉS  
DE FRANCE

# SOMMAIRE

## **PRESSE NATIONALE**

Le Monde – « Le pavé dans la mare des cadres territoriaux » 4

## **PRESSE COLLECTIVITE**

La Gazette des Communes – « Universités d'été de l'ADGCF : Faut-il en finir avec nos impôts locaux ? » 7

La Gazette des Communes – « Le philosophe qui défend les élus contre le peuple » 8

ZePros Territorial : « Pascal Fortoul, président de l'ADGCF (1) : « Il faut un aggiornamento de l'action publique locale » 9

La Gazette des Communes – « Le rapport qui dynamite le modèle communal » 12

Techni.Cités – « « Décentralisation : il faut créer de la biodiversité territoriale » – David Le Bras (ADGCF) » 15

Revue des Collectivités Locales – « Redonner du sens à l'action publique locale » 17

ZePros Territorial – « Le projet de loi « Fonction Publique » nous conviens dans son ensemble » 18

ID Efficience Territoriale – « Les managers territoriaux ont rendez-vous à Deauville » 19

Horizons Publics – « Pascal Fortoul : « Il faut casser les codes de notre architecture territoriale » 20

La Gazette des Communes – « Les DG d'intercos veulent révolutionner l'action publique territoriale » 24

Est Républicain – « Fonction publique : fin de la discrimination à l'embauche » 25

AEF – « Les directeurs d'intercommunalités prônent l'égalité » salariale dans les postes d'encadrement » 26

Techni.Cités – « La parité dans les directions d'interco » 27

La Gazette des Communes – « Manifeste pour la parité dans les directions d'intercommunalités » 28

Techni.Cités – « Dans les coulisses de la transformation numérique » 29

ZePros Territorial – « L'ADGCF vise la parité dans les directions d'intercommunalité » 31

Journal du Grand Paris – « A.Valbon : « Communes et EPT doivent pouvoir continuer à financer le logement social » 33

Journal des Communes – « Dans la FPT l'absentéisme pointe toujours à un niveau élevé » 36

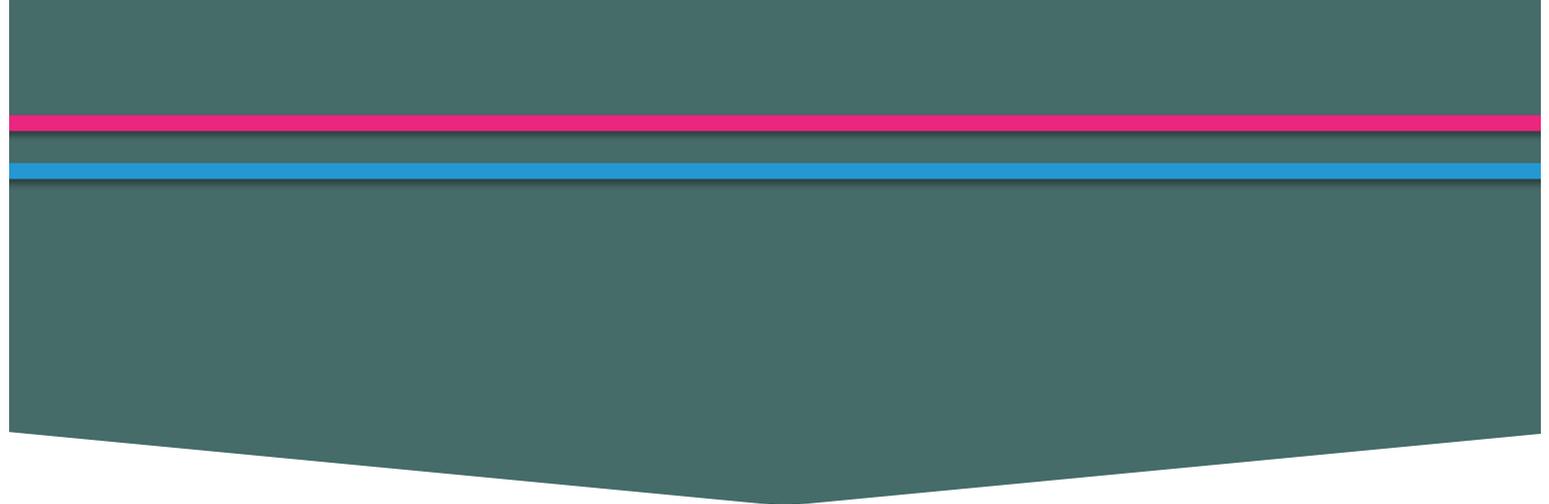
La Gazette des Communes – « DGS d'intercommunalités et d'universités : mêmes combats » 38

La Gazette des Communes – « « Les maires... aussi des citoyens » 41

Localtis – « La proximité avec une métropole : entre atout et handicap pour les territoires voisins » 42

Horizons Publics – « Les territoires métropolitains au centre des débats » 43

Association Réalités du Dialogue Social – « L'intercommunalité, un espace d'expérimentation et d'innovation pour le tourisme » 47



# PRESSE NATIONALE

---

« Le pavé dans la mare des cadres territoriaux »

## POLITIQUE

### Le pavé dans la mare des cadres territoriaux

Les directeurs généraux de communautés de France vont présenter les résultats d'une enquête lors de leur université d'été, à Deauville, à partir du 3 juillet. Ils proposent notamment de « déterritorialiser la fiscalité économique ».

Par Patrick Roger • Publié le 02 juillet 2019 à 15h38

Parmi les propos assez convenus tenus par les associations d'élus locaux, plus générateurs d'immobilisme que d'innovation, les propositions portées par l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) sont pour le moins détonantes. Ces hauts fonctionnaires territoriaux, dont les universités d'été se tiennent à Deauville (Calvados) du 3 au 5 juillet, plaident pour « *un aggiornamento de l'action publique locale* ».

Pour nourrir leur réflexion, ils ont disséqué la littérature consacrée aux politiques territoriales – une cinquantaine d'ouvrages répertoriés –, réalisé des entretiens avec des « grands témoins », organisé un cycle de treize séminaires en région puis conduit une enquête auprès de l'ensemble des directeurs généraux d'intercommunalité – 427 ont répondu. Dix-huit mois de travail pour aboutir au document intitulé « Quel monde territorial demain ? » présenté à ces universités d'été. « *Il ne s'agit pas pour nous de contester la légitimité démocratique des élus*, assure le président de l'ADGCF, Pascal Fortoul. *Nous sommes là pour les servir mais nous avons le droit de penser et cela ne nous empêche pas d'avoir une opinion sur la décentralisation.* »

Leur premier constat peut être largement partagé, y compris par ces élus locaux : « *L'uniformisation des politiques publiques ne marche pas.* » Mais c'est sur les conclusions, probablement, que porteront les divergences. Surtout quand ces hauts cadres territoriaux, au cœur de la conduite de l'action publique locale, s'interrogent sur les ressources dont disposent les collectivités et se demandent si elles ne sont pas trop « *abondantes* ».

Lire aussi | [Les élus locaux veulent une nouvelle étape de la décentralisation](#)

#### « Blocages institutionnels »

« *Contrairement au discours récurrent de certains élus locaux complaisamment relayé par les médias*, font-ils le constat, *la ressource est parfois encore trop abondante pour que les collectivités territoriales basculent pleinement dans une logique coopérative et optent pour des évolutions structurelles.* » Pour eux, ce « *confort* » financier, entretenant une concurrence permanente entre les collectivités pour obtenir plus de ressources fiscales ou de dotations, est à l'origine du « *poids des blocages institutionnels, politiques et corporatistes* ».

Aussi proposent-ils ni plus ni moins que de « *déterritorialiser la fiscalité économique* » (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, imposition forfaitaire des entreprises de réseaux...), soit près de 28 milliards d'euros en 2017. Pour la grande majorité des directeurs généraux de communautés et métropoles, cette territorialisation de la fiscalité économique agit comme un frein à la coopération entre les territoires. Elle « *contribue à entretenir une concurrence néfaste et artificielle entre les territoires et à produire des stratégies économiques erronées (...)* et rend in fine difficile le passage à une logique de coopération via le déploiement de politiques interterritorialisées ».

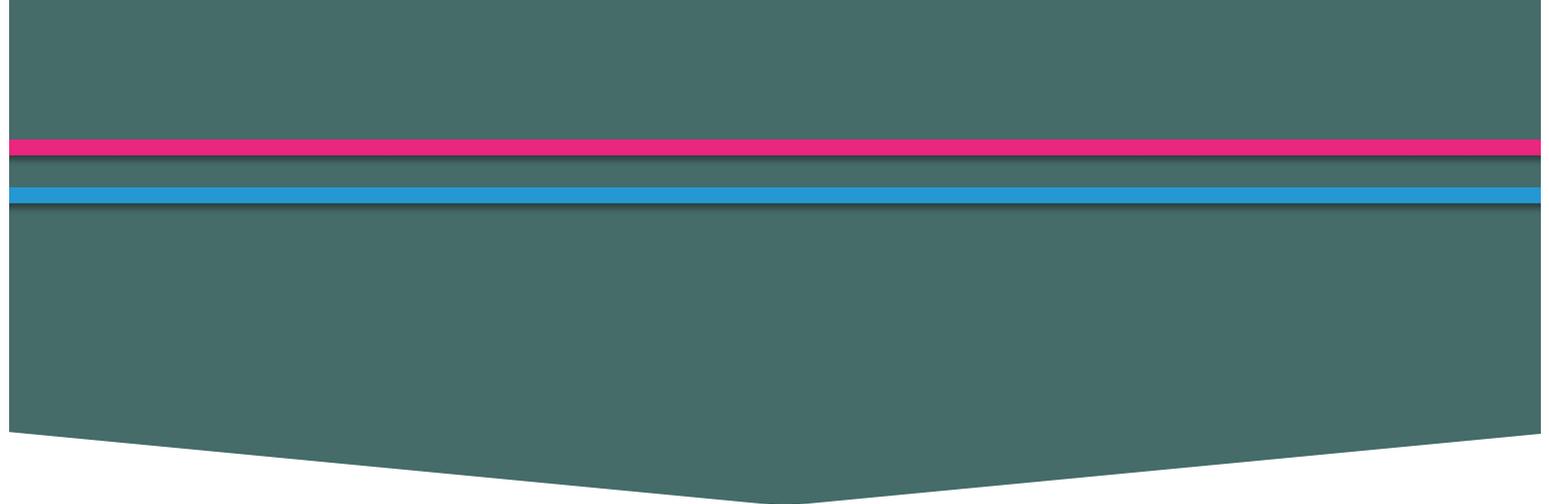
Pour l'ADGCF, la « vraie » réforme de décentralisation reste encore à faire. Ses responsables ne cachent pas leur déception au vu des annonces de l'exécutif après la crise des « gilets jaunes » et après

Les directeurs généraux dressent un constat paradoxal : « *C'est au moment où la société française s'inscrit moins que jamais dans les territoires que prospère le plus l'idéologie territoriale.* » Et ils ne cachent pas leur inquiétude quant à la « *petite musique* » qui s'est installée depuis le grand débat sur le retour à la « *proximité* ». « *C'est une sorte de retour en arrière, alors que le problème n'est pas la proximité mais l'accessibilité* », déplore M. Fortoul.

Les modes de vie ont changé, les espaces de production, d'habitat, d'échanges ont évolué, les grandes mutations contemporaines bousculent les fondements de l'ordre territorial et la « *guerre des territoires* » se poursuit comme si de rien n'était. « *Jamais depuis l'adoption de la loi NOTRe, la défense catégorielle des territoires n'a été aussi vive et aussi âpre* », déplorent-ils. En définitive, concluent-ils, le « *dogme de la proximité* » n'est-il pas le meilleur alibi au statu quo ? Un propos clairement à rebours de la tonalité ambiante.

Lire aussi | [Décentralisation : les pistes du gouvernement](#)

**Patrick Roger**



# PRESSE COLLECTIVITES

---

### « Universités d'été de l'ADGCF : Faut-il en finir avec nos impôts locaux ? »

#### « Effort plus intense pour les pauvres »

C'est à un déboulonnage en règle que s'est livrée l'ADGCF (Assemblée des directeurs généraux des communautés de France) lors de la conférence qui s'est tenue jeudi 4 juillet à Deauville. La fiscalité territorialisée, telle que nous la connaissons aujourd'hui, constitue, selon l'étude qui vient d'être menée par l'association auprès d'un panel de DG d'intercos, « un frein à la coopération entre territoires » et « un obstacle à la politique intercommunale ».

Les DG interrogés estiment aussi, rappelle Laurence Penhouet, vice-présidente de l'ADGCF en charge des finances et de la fiscalité, que « la ressource est encore trop abondante » pour inciter à mener des réformes réelles. Autre argument de poids avancé par l'ADGCF: les Français habitent dans un territoire, et travaillent dans un autre.

La journée, les services publics sont donc peu utilisés par les contribuables qui les financent. Alors, pourquoi ne pas changer d'échelle, et prélever l'impôt, non plus au niveau du bloc communal, mais à celui du bassin d'emploi ?

« Je ne crois pas que la ressource soit trop abondante », estime l'économiste Clément Carbonnier, maître de conférences à l'université de Cergy-Pontoise, et invité par l'ADGCF à présenter une approche « disruptive ». Pour lui, la question de l'assiette (géographique) de la fiscalité locale n'est pas non plus pertinente : « Ce qui pose problème, c'est qu'elle est mal prélevée. » « L'assiette ménage des impôts locaux est basée sur le logement, a-t-il rappelé, et le problème de l'iniquité ne vient pas des variations de taux entre les communes mais de l'assiette elle-même, qui est totalement obsolète. »

Notre modèle fiscal local est un héritage de la Révolution, souligne l'universitaire : la République a choisi de calculer les contributions en fonction des « signes extérieurs de richesses » (les fameuses « quatre vieilles ») – et non sur les ressources réelles des foyers (l'impôt sur le revenu n'apparaîtra qu'en 1914). « Cela a fini par donner un impôt local régressif : l'effort sera plus intense pour les pauvres que pour les riches », a calculé Clément Carbonnier, qui dénonce « un système de taxes locales bricolé ».

#### Comme en Suisse

Alors, quelle solution ? Comment fonder un système plus équitable ? L'idée évoquée à l'université d'été serait d'asseoir la fiscalité locale des ménages sur l'impôt sur le revenu ou la CSG (qui présente l'avantage d'être acquittée par tous) : « On sait combien paye chaque ménage, on peut ajouter une taxe locale », dont le montant serait voté par la commune. Un modèle qui est appliqué en Suisse et en Belgique.

Quant aux taxes locales sur les entreprises, elles pourraient être assises sur l'impôt sur les sociétés (IS) – et non plus sur une contribution hybride fondée sur le chiffre d'affaires et la valeur foncière.

Un modèle plus lisible, certes, plus juste, sans doute, mais qui laisse intacte la question des inégalités entre les territoires. Il faudrait là aussi, admet Clément Carbonnier, procéder à une péréquation. Sinon les communes ayant les contribuables les plus aisés pourront offrir plus de services, ou baisser fortement leurs impôts.

Et puis, comment taxer localement des multinationales qui pratiquent l'optimisation fiscale à grande échelle ? Si l'assiette de l'impôt local des entreprises se réduit à l'IS, on voit aisément quels avantages elles pourront en tirer... Accoucher d'un nouveau modèle fiscal semble plus que jamais nécessaire – mais la naissance se fera à coup sûr dans la douleur.

---

« Le philosophe qui défend les élus contre le peuple »

## **Le philosophe qui défend les élus contre le peuple**

Déjà initiateurs d'une étude pour le moins disruptive sur le bilan de la décentralisation, les DG d'intercos de l'ADGCF ont convié, le 3 juillet, le philosophe Pierre-Henri Tavoillot, auteur de « Comment gouverner un peuple roi, Traité nouveau d'art politique ? », chez Odile Jacob, à ouvrir leurs universités d'été.

A rebours d'un discours dominant qui sacralise le peuple, et le citoyen, lui estime au contraire que les citoyens ne sont pas assez formés et conscients pour se prononcer valablement, tandis que les élus « sont plutôt bons ». Retour, en extraits, sur cette conférence inaugurale : « Crise de la démocratie, vers une révolution de la citoyenneté ».

### **« Il n'a jamais été aussi difficile de gouverner qu'aujourd'hui »**

« L'image commune qu'on a de la démocratie aujourd'hui, c'est que les dirigeants sont nuls, et les citoyens formidables. Et j'aurais tendance à penser que c'est plutôt l'inverse. Les citoyens sont assez mauvais, et les gouvernants plutôt bons. La révolution de la citoyenneté, c'est peut-être d'abord une tâche de citoyen.

Il n'a jamais été aussi difficile de gouverner qu'aujourd'hui. Jadis, on pouvait gouverner au doigt mouillé, une dictature c'est aussi assez simple. Gouverner est d'autant plus difficile que les démocraties sont déceptives. Nous ne serons jamais totalement égaux, nous ne serons jamais totalement libres, et quant à la fraternité, elle, n'est pas à portée de main. Ce qui nous porte à considérer que la démocratie est en mauvais état.

Mais, partant de là, le miracle de la démocratie, c'est qu'elle fonctionne un peu. La démocratie c'est :

Article réservé aux abonnés Gazette

*i*

### **Contenu réservé aux abonnés**

- Gazette des communes

Pour lire la totalité de cet article, abonnez-vous à La Gazette

[S'abonner](#) [Déjà abonné ? connexion](#)

### **Cet article est en relation avec le dossier**

- [Grand débat national : quelles mobilisations dans les territoires, pour quels effets ?](#)

---

« Pascal Fortoul, président de l'ADGCF (1) : « Il faut un aggiornamento de l'action publique locale »

### **Comment jugez-vous le projet de loi « Fonction publique » ?**

Ce texte nous convient dans son ensemble. Il est en droite ligne de ce qu'on avait pu proposer il y a deux ans en matière de statut de la FPT. Nous regrettons cependant que n'ait pas été retenu, au moins à titre expérimental, notre proposition d'administration locale unique, au niveau de la commune et de l'intercommunalité. Il s'agirait d'avoir un seul employeur au niveau intercommunal qui mettrait à disposition des communes et à leur demande le personnel nécessaire pour leur fonctionnement. Ce personnel resterait donc sous l'autorité des élus communaux. Cela permettrait d'avoir une meilleure vision des effectifs d'un territoire et de mettre en place une véritable GPEC [gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences] qui reste aujourd'hui très difficile.

Bien que seule sur cette position, l'ADGCF est persuadée qu'il s'agit là de l'avenir des territoires. Nous ne voulons pas prendre la place des centres de gestion qui doivent demeurer sur leurs missions historiques et être avant tout des tiers de confiance. Ils ont un rôle fondamental à jouer sur les problématiques de carrière, de sanctions disciplinaires, de médecine du travail, etc. Pour sa part, le SNDGCT évolue sur ce sujet de l'administration locale unique. Au début, il y voyait avant tout une mort des DG de communes alors que ce n'est pas du tout cela.

### **Recours accru aux contractuels, création du contrat de projet, mobilité favorisée, simplification des instances paritaires... Soutenez-vous ces dispositions ?**

Nous soutenons les dispositions sur l'élargissement du recours aux contractuels ou la création du contrat de projet que nous réclamons depuis longtemps. Cela est vraie nécessité notamment quand on voit les situations parfois très compliquées avec les préfectures qui peuvent déférer facilement nos décisions devant le tribunal administratif. La nouvelle loi constitue donc ici une bonne chose. Même constat en matière de mobilité quand on voit la situation actuelle très compliquée avec même une quasi impossibilité de mobilité vers le secteur privé.

Concernant la simplification des instances paritaire, l'ADGCF l'a toujours appelé de ses vœux. Ne pas devoir passer deux fois devant le comité technique dans certains cas est plutôt une bonne chose et ne me choque pas. Ce n'est sûrement pas la fin de la fonction publique et de son statut ! Concernant la rupture conventionnelle, elle existe déjà avec l'indemnité de départ volontaire et des agents la demandent parfois. Mais elle reste très encadrée et la loi la facilitera en ouvrant de surcroît le droit au chômage.

### **Durant plus d'un an, vous avez engagé tout un travail sur la décentralisation. Pourquoi ?**

Lors de l'assemblée générale de l'ADGCF, en octobre 2017 à Nantes, nous avons été interpellés par des collègues sur le sens de l'action publique après la loi NOTRe. Il y a eu des transferts de nombreuses compétences, parfois très compliqués avec plusieurs intercommunalités ayant fusionné ou des compétences à rendre aux communes. Cela a été une période difficile pour certains collègues

ayant perdu leurs postes. Au-delà du discours classique sur la rationalisation et les économies générées, on ne s'est jamais vraiment interrogé sur les apports et l'évolution de la décentralisation depuis 40 ans. D'où l'idée de lancer une vaste étude sur le sujet avec une méthodologie sérieuse que nous avons menée avec un cabinet spécialisé. Nous sortons cette étude lors de nos universités d'été de Deauville, du 3 au 5 juillet, avec en perspective les municipales de mars 2020 et la future loi de décentralisation qui se prépare. L'ADGCF veut donc apporter sa contribution au débat. Nous regrettons que la question de l'intercommunalité reste toujours très peu présente dans les campagnes municipales.

## **Comment avez-vous procédé ?**

Nous avons démarré par un travail livresque très important en analysant tout ce qui a été écrit sur la décentralisation. Cette matière a alors été confrontée à 22 grands témoins, sans avoir forcément de lien direct avec les territoires comme Cédric Villani ou Didier Migaud, afin d'exprimer une lecture critique voire disruptive. Ils ont analysé comment les grandes mutations actuelles percutent le modèle classique de décentralisation.

Troisième temps, tout ce travail a fait l'objet d'une restitution et d'échanges lors d'un tour de France en 13 étapes où l'on a rencontré plus de 500 DGS d'interco afin de confronter un état des lieux à leurs réalités très concrètes. Résultat : cela a permis d'identifier la plupart des ruptures entre les visions de la décentralisation et les résultats économiques et sociologiques actuels. Nous continuons de penser avec un logiciel datant des années 80 alors que le monde a profondément changé. De l'interpellation des DGS sur la nouvelle organisation à imaginer pour tenir compte de ces grandes mutations a émergé beaucoup de propositions souvent très novatrices. Tous les sujets sont traités avec parfois des propositions dérangeantes. Je pense notamment au sentiment partagé du département qui a fait son temps et doit céder la place à une agence départementale fédérant les intercommunalités, qui serait plus adaptée et en adéquation avec les réalités territoriales.

## **Quelles sont les premières réactions à votre étude ?**

Lors des premières présentations, notamment devant le conseil d'administration de l'AdCF, différents groupes parlementaires ou le CGET, nous avons reçu la plupart du temps un très bon accueil. Les universités d'été vont reprendre thème par thème les sujets traités dans l'étude qui sera remise au gouvernement en espérant que cela puisse servir au futur projet de loi.

## **Pouvez-vous nous citer quelques exemples de vos propositions ?**

Notre étude plaide pour un aggiornamento de l'action publique locale qui doit passer par une nouvelle grammaire territoriale et un autre mode opératoire pour un nouveau geste de décentralisation.

Quelques exemples de propositions : mener, sous l'impulsion de l'État et de ses services déconcentrés, des regroupements massifs de communes en zones urbaine et périurbaine ; déterritorialiser la fiscalité économique ; élire les conseillers communautaires et métropolitains au

suffrage universel direct sur circonscription intercommunale ; mettre fin aux politiques contractuelles descendantes et à la logique des appels à projets...

Propos recueillis par Philippe Pottée-Sperry

(1) Pascal Fortoul, président de l'ADGCF (Association des directeurs généraux des communautés de France) est aussi DGS de la CA du Pays Voironnais (Isère)

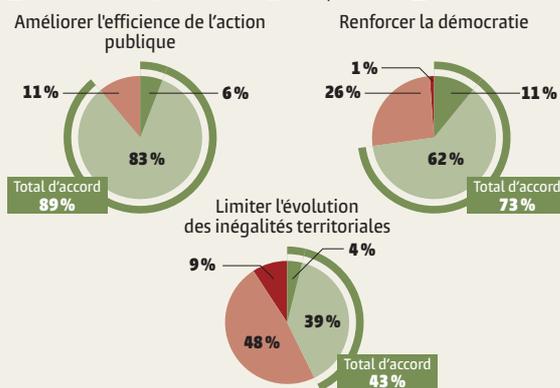
« Le rapport qui dynamite le modèle communal »

## REPÉRAGES Événement

## Décentralisation : bilan et perspectives selon les DG d'interco

## 1. La décentralisation a permis de...

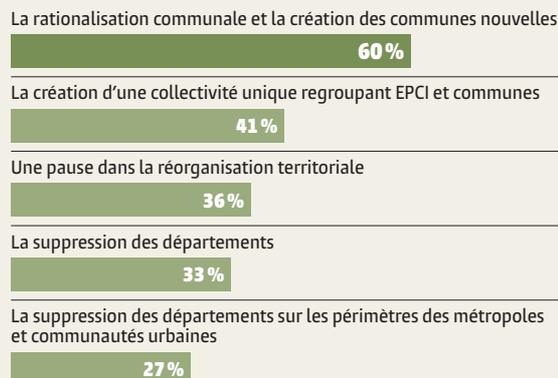
■ Tout à fait d'accord ■ Plutôt d'accord ■ Plutôt pas d'accord ■ Pas du tout d'accord



Enquête menée auprès de 427 directeurs généraux d'intercommunalité.

## 2. Quelles seraient les trois actions prioritaires à faire aboutir dans le prochain mandat?

(plusieurs réponses possibles)



Source: ADGCF - Infographie: P. Distel

## Décentralisation

## Le rapport qui dynamite le modèle communal

**Dans une étude, l'Association des directeurs généraux des communautés de France s'attaque aux logiques souverainistes des « petites patries » locales. Des prés carrés qui perdureraient en raison d'une ressource financière « trop abondante ». Explosif.**

**D**éfinitivement fâchés avec la langue taillée dans le bois qui fait la marque de certains cercles d'élus locaux, les directeurs généraux des services d'intercommunalité vont droit au but. Dans une étude (1) qui constituera le plat de résistance de leurs universités d'été du 3 au 5 juillet à Deauville, ils s'en prennent à l'ordre territorial issu de la décentralisation de 1982 et des réformes des collectivités des années 2010. « On a fabriqué et juxtaposé des petites patries et, par là, empilé les souverainetés », peut-on lire. Dans la ligne de mire de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) : les communes. Interrogés en vue de cette

étude intitulée « Quel monde territorial demain ? Pour un aggiornamento de l'action publique locale » (voir les graphiques ci-dessus et p.8), 69% des cadres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre se prononcent pour l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires et métropolitains dans le cadre de circonscriptions intercommunales. Ils voient même là la réponse numéro 1 à la crise démocratique.

## LES LIMITES DE LA DÉMOCRATIE DU SOMMEIL

Pour l'occasion, l'association s'en prend aux sénateurs qui, en avril 2018, ont rayé d'un trait de plume une mesure issue de la loi « Maptam » (2) en faveur de l'élection au suffrage universel sans fléchage des élus métropolitains. Les honorables parlementaires « n'avaient pas hésité à cette occasion à invoquer Tocqueville, chantre de la commune "cellule de base de la démocratie" et garante de l'esprit de liberté... au XIX<sup>e</sup> siècle », se gausse l'association. En 2019, l'espace municipal ne

QUESTIONS À...



V. GAILLARD

**PASCAL FORTOUL**, président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

**Comment est né ce rapport ?**

Au lendemain de la loi « Notre » de 2015, nous avons souhaité revisiter les principes fondateurs de la décentralisation, comme la proximité. Pour ce faire, nous avons dressé l'inventaire de la littérature sur les territoires. Nous avons aussi interrogé des personnalités parfois extérieures au secteur comme Cédric Villani (mathématicien et homme politique, ndlr). Lors de treize réunions régionales, les collègues directeurs généraux d'intercommunalité ont apporté leur expertise d'usage. Notre réflexion a été d'autant plus dense qu'elle a eu lieu en même temps que le mouve-

ment social de cet hiver. Nous avons d'ailleurs eu une réaction par rapport au coût des transports dont l'évolution a été beaucoup moins forte que le prix du logement qui représente 30% des revenus mensuels des foyers en moyenne.

**De quelle manière les élus ont-ils accueilli vos travaux ?**

Ils les ont très bien accueillis. Les élus découvrent des angles d'approche et des nouveaux questionnements. Beaucoup d'entre eux nous demandent d'ailleurs nos conclusions pour se les approprier dans le cadre des futures échéances électorales.

**63%**

des directeurs généraux d'intercommunalité interrogés considèrent la territorialisation de la fiscalité économique comme un frein à la coopération entre les territoires.

coïncide plus avec le bassin de vie des habitants, argue l'ADGCF. Les salariés travaillent de moins en moins dans leur commune. De ce fait, celle-ci a tendance à se réduire à une simple « démocratie du sommeil », selon les théories du sociologue Jean Viard. Une mutation dont les maires se garderaient de prendre la mesure. Ils continuent leur « course à l'armement » sur le front des équipements et des services, dénonce l'ADGCF.

« Chaque collectivité développe ses propres politiques indépendamment de ce que produisent les territoires qui la jouxtent », fulmine l'association. Sans prendre de pincettes, les cadres administratifs font feu sur les « associations d'élus municipaux et départementaux », coupables à leurs yeux d'entretenir des « constructions artificielles » et « la guerre des territoires ». Si l'expression « syndicats d'élus » n'apparaît pas noir sur blanc, le vocable – « défense catégorielle », « matrice conservatiste » – se situe bel et bien dans ce champ sémantique. Et l'ADGCF d'enfoncer le clou: « Contrairement au discours récurrent de certains élus locaux ou cadres territoriaux "complaisamment" relayé par les médias, la ressource est parfois encore "trop abondante" pour que les collectivités territo-

**L'ADGCF estime que chaque collectivité développe ses propres politiques indépendamment de ce que produisent les territoires qui la jouxtent.**

riales basculent pleinement dans une logique coopérative. » Les guillemets ne tromperont personne. Cette étude constitue une pierre dans le jardin du numéro 2 de l'Association des maires de France (AMF), André Laignel (PS), champion du modèle communal et inlassable pourfendeur des coupes dans les dotations de l'Etat. A rebours de l'ancien secrétaire chargé de l'aménagement du territoire de François Mitterrand, l'ADGCF milite pour des réformes de structure.

**LE « FANTASME » DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES**

Principale piste de l'étude: « des regroupements massifs de communes en zone urbaine et périurbaine ». Une stratégie de rupture avec la loi « Chevènement » (3), fondée sur « une logique de dévitalisation progressive des communes ». La vague de fusions qu'une majorité de cadres intercommunaux interrogés appelle de ses vœux vise à redonner une légitimité aux municipalités. Les communes nouvelles ont vocation, dans le schéma de l'ADGCF, à assurer le lien avec les habitants, là où les intercos pourront se recentrer sur la gestion des « trois grands marchés urbains: le développement économique, le logement et les mobilités ».

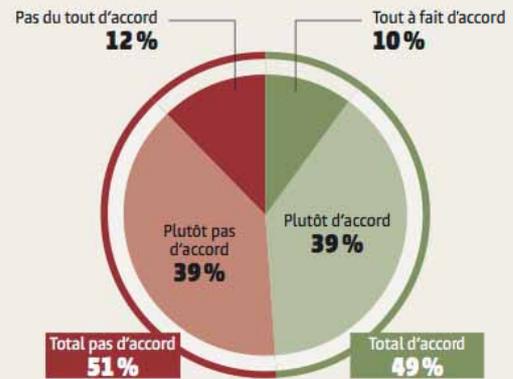
Pas question, dans ces conditions, pour les grands groupements nés de la loi « Notre » (4) de repousser encore leurs frontières. La taille critique et le périmètre pertinent relèvent de « la mythologie », coupe court l'association. L'ADGCF ne croit pas non plus à « l'égalité des territoires », qualifiée de « fantasme », à laquelle elle préfère le concept d'« équité ». Elle range ☉●●

### Haro sur «l'obsession régionaliste»

**Volontiers iconoclaste, l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)** daube dans son étude réalisée avec le cabinet grenoblois New Deal sur «l'obsession régionaliste» à l'heure des «villes-monde» et des «Etats-continent». Elle voit là un rideau de fumée initié par les «personnalités nationales» qui se sont hissées à la tête des grands ensembles créés en 2015 par François Hollande. L'ADGCF fait valoir que bon nombre de départements et de métropoles bénéficient de ressources autrement plus élevées que la plupart

des régions. A défaut de moyens, celles-ci pourraient déployer leur pouvoir de nuisance. L'association redoute qu'à l'instar de l'Etat, les régions soient tentées par un pilotage à distance des autres collectivités par l'intermédiaire de leurs normes. La réforme territoriale a en effet instauré toute une série de documents prescriptifs comme le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation ou le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

### 3. La ressource demeure relativement abondante selon certains, constituant un frein à une réforme en profondeur des collectivités...



Source: ADGCF - Infographie: P.Distel

●○○ au rayon des antiquités «la vieille croyance selon laquelle les territoires se développent exclusivement via l'action publique et à condition d'être abondamment subventionnés». L'ADGCF rappelle volontiers le chiffre de l'Insee: «95% de la population française vit dans ou sous l'influence d'une ville». Aussi, elle voit dans le discours sur «la ruralité oubliée», l'expression, certes, d'un malaise social, mais aussi un moyen pour les départements de justifier leur existence. Des logiques de pré carré qui doivent être renvoyées dans les limbes du passé, exhorte-t-elle.

#### UNE COMPLEXITÉ ASSUMÉE

Fidèles aux thèses des géographes Daniel Béhar et Martin Vanier, les militants de l'intercommunalité prônent une «globalisation du local». En clair, il s'agit d'«articuler les échelles» et de favoriser la «mise en dialogue des administrations locales». Une philosophie dont s'est écartée la dernière réforme des collectivités en date, regrette le rapport. Adepte de «la biodiversité territoriale», l'ADGCF ne croit guère à une répartition des compétences au cordeau, déterminée depuis les bureaux parisiens.

Une manière d'assumer que l'action publique est une chose aussi complexe qu'un moteur de voiture ou le corps humain. Une façon, aussi, de considérer la réforme territoriale comme «un processus permanent et itératif». L'Association des directeurs généraux des communautés de France voit même dans sa contribution «une nouvelle épopée civique et républicaine».

N'en jetez plus! Les citoyens, épris de réduction du millefeuille, risquent, pourtant, de rester sur leur faim. L'«aggiornamento de l'action publique locale» ne s'adresse visiblement pas à eux, mais aux décideurs. Autant de responsables qui devront prendre position sur le nouvel acte de décentralisation qu'Emmanuel Macron compte lancer au lendemain des municipales de mars 2020. Les défenseurs de l'intercommunalité ont pris leur bâton de pèlerin pour évangéliser députés et sénateurs. Ils ont déjà l'oreille du gouvernement.

**L'ADGCF range au rayon des antiquités «la vieille croyance selon laquelle les territoires se développent exclusivement via l'action publique».**

L'architecte du futur acte de décentralisation, la ministre de la Cohésion des territoires et ancienne présidente de la commission «Intercommunalité» de l'AMF, Jacqueline Gourault, clôturera les universités d'été de l'ADGCF. Un signe que les

cadres territoriaux sont désormais traités comme des interlocuteurs à part entière des pouvoirs publics, au même titre que les élus locaux. **Jean-Baptiste Forray**

(1) Enquête menée auprès de 427 directeurs généraux d'intercommunalité.  
 (2) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.  
 (3) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.  
 (4) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

« « Décentralisation : il faut créer de la biodiversité territoriale » –  
David Le Bras (ADGCF) »

[INTERVIEW] FONCTION PUBLIQUE

## « Décentralisation : il faut créer de la biodiversité territoriale » – David Le Bras (ADGCF)

PUBLIÉ LE 01/07/2019 Par ALBANE CANTO • Club : [Club Techni.Cités](#)

RÉAGIR



BENJAMIN MARCUS

Pour son université d'été, qui se tient du 3 au 5 juillet à Deauville, l'Association des directeurs généraux de communautés de France (ADGCF) convie ses adhérents à un exercice de prospective collective autour des fondements de la décentralisation. Le but : construire les territoires en cohérence avec la société actuelle. Explications avec David Le Bras, délégué général de l'ADGCF.



**MA GAZETTE**



Sélectionnez vos thèmes et créez votre newsletter personnalisée

Fonction publique territoriale

Métiers de la fonction publique

Tous les thèmes

### **Pourquoi pensez-vous que l'organisation territoriale ne correspond plus aux enjeux d'aujourd'hui ?**

Lors de notre assemblée générale de 2017, au moment où les fusions des « intercos » se terminaient, un débat a émergé spontanément sur le sens des réformes territoriales. Pourquoi baisser la dépense publique ? La décentralisation est-elle toujours une source de progrès ? Nous nous sommes aperçus qu'aucun bilan n'avait jamais été tiré des réformes pensées dans les années 70. A l'époque, la France comptait 2,5 millions d'agriculteurs (12 % des emplois) et 6,6 millions de personnes travaillant dans l'industrie (28,5 % des emplois). Une forte part de l'économie était localisée dans les territoires. Aujourd'hui, l'emploi tertiaire domine, et 80% des Français travaillent dans une commune et habitent dans une autre. Résultat : les services publics sont vides toute la journée ! Nous avons donc mené une étude prospective sur l'adaptation de la politique publique à ce que sont les territoires aujourd'hui, que nous présentons lors de nos universités d'été.

### **Quelles pistes de réflexion en tirez-vous ?**



terme en poursuivant la fusion des communes. Or, les ressources des collectivités sont encore trop abondantes pour qu'elles se réforment d'elles-mêmes. On le voit quand les associations d'élus se défendent elles-mêmes au lieu de défendre le service public. Nous proposons donc de dé-territorialiser la fiscalité, par exemple à l'établissement au niveau des bassins d'emplois. Nous constatons aussi que la puissance publique ne peut pas tout : il faut apprendre à faire avec les entreprises, avec les habitants, avec les associations. Autre point clé : le modèle unique territorial n'est pas adapté, il faut permettre la différenciation, créer de la biodiversité territoriale.

### **Qu'est-ce que cela implique en matière de management ?**

Si on admet que les organisations sont toujours en mouvement, toute la conception du management change. Comment mettre une organisation en mouvement ? Comment construire une vision partagée ? Cela modifie le rôle du manager, qui a alors un rôle d'intercession, d'animation. Il est moins dans le pilotage, plus dans une logique collaborative. Concrètement, il faut passer d'un management de projet (qui vise une finalité) à un management de processus, dans lequel le changement est permanent, où le manager donne du sens plus que des buts.

### **Vous avez également une réflexion sur la taille des collectivités.**

En effet. On observe que les gens se déplacent du territoire où ils habitent vers le territoire où ils travaillent. Il existe donc une interdépendance entre les territoires. Or, on n'arrive pas à lui donner une traduction politique. Comment le prendre en compte, avec quelle coopération politique ? On n'a pas la réponse. Il n'existe pas de périmètre universel où toutes les politiques publiques sont efficaces. Il faut sortir de l'obsession de la taille des collectivités.

### **Comment ces réflexions menées au sein de l'ADGCF peuvent-elles se diffuser ?**

Pour que les élus puissent agir et proposer de nouveaux cadres d'organisation, il faut produire de la connaissance, et c'est ce que nous essayons de faire. Après la présentation de notre étude, nous allons formuler neuf propositions. Par exemple, faire un bilan de la décentralisation, ou continuer les opérations de fusion de communes pour produire des communes plus robustes, et re-spécialiser les « intercos ». Ces propositions vont constituer le fil rouge de nos débats. La synthèse de ces discussions sera faite au dernier trimestre de l'année, dans la perspective des municipales de 2020.

## « Redonner du sens à l'action publique locale »

PAROLES  
D'ASSOCIATIONS

## ADGCF

Redonner du sens  
à l'action  
publique locale

**Pascal Fortoul**  
Président de l'ADGCF  
et DGS de la communauté  
d'agglomération du Pays Voironnais.

## QUI SONT-ILS ?

■ **Créée en 1992**, l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) fédère un millier de cadres dirigeants de communautés et métropoles.

■ **L'ADGCF** est présidée par Pascal Fortoul, directeur général des services de la communauté d'agglomération du Pays voironnais (38).

■ **Cette association non corporatiste** se définit comme un lieu de réflexion sur les dynamiques territoriales et comme un centre d'expertise dédié au management des politiques locales.

[www.adgcf.fr](http://www.adgcf.fr)

[@LADGCF](https://twitter.com/LADGCF)

L'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) vient de réaliser une étude prospective ayant pour titre *Quel monde territorial demain?* À l'origine de la démarche, un constat: les mutations qui affectent aujourd'hui les territoires commandent de revisiter l'organisation politico-administrative locale de notre pays. La mobilité toujours plus croissante de nos concitoyens combinée à l'individualisation des modes de vie, la concentration des moyens de production au sein de nos grandes agglomérations, la prise en charge du changement climatique, sans oublier, bien sûr, l'essor des nouvelles technologies, modifient en profondeur notre appréhension et notre usage du service public. Autant de bouleversements auxquels nos collectivités doivent faire face et qui accélèrent l'obsolescence des périmètres institutionnels.

Pour l'ADGCF, loin de constituer une entrave à l'exercice des politiques publiques, la période de grande transition sociétale que nous traversons apparaît comme une fenêtre d'opportunité pour définir et déployer une administration territoriale réellement performante, parce que davantage connectée avec le quotidien des Français.

C'est en partant de cette hypothèse que l'Association a ouvert un chantier collectif, celui de la construction d'un nouveau modèle pour l'action publique locale. Partant d'une déconstruction des mots et concepts qui structurent depuis une quarantaine d'années la pensée territoriale – à l'instar de l'« égalité » ou de la « proximité » notamment –, l'ADGCF a déployé des dispositifs d'enquête qualitative et quantitative pour

recueillir le point de vue et les propositions des cadres communautaires et métropolitains sur les potentielles évolutions de notre organisation territoriale. On note, par exemple, le souhait de voir les élus qui arriveront au pouvoir en 2020 prendre à bras-le-corps la problématique des recompositions communales, c'est-à-dire de réduire drastiquement le nombre de communes afin de mieux équilibrer le fonctionnement du bloc local. Comment sortir des concurrences stériles entre les territoires et mettre fin à la ségrégation dans l'accès aux équipements? Eh bien, en déterritorialisant l'impôt économique! C'est également, pour l'ADGCF, une des hypothèses à envisager sérieusement si l'on veut, enfin, sortir des égoïsmes territoriaux.

In fine, c'est bien le besoin de redonner un « cap » à l'action publique en se référant davantage au principe d'« intérêt général » et, surtout, en se préservant de l'emprise des intérêts catégoriels qui constitue le soubassement « idéologique » des propositions formulées par les managers intercommunaux.

Les résultats complets de ce travail sont disponibles sur [www.adgcf.fr](http://www.adgcf.fr)

“ Les mutations qui affectent les territoires commandent de revisiter l'organisation politico-administrative locale. »

« Le projet de loi « Fonction Publique » nous convient dans son ensemble »

TERRITORIAL

12

ACTUS

ZePros 11 | Juin-Juillet 2019

INTERVIEW • PASCAL FORTOUL, PRÉSIDENT DE L'ADGCF (ASSOCIATION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE)<sup>(\*)</sup>

## « Le projet de loi "Fonction publique" nous convient dans son ensemble »

### Comment jugez-vous le projet de loi « Fonction publique » ?

En droite ligne de nos propositions publiées il y a deux ans le projet de loi nous convient dans son ensemble. Mais nous regrettons qu'il n'ait pas retenu, au moins à titre expérimental, notre proposition d'une administration locale unique, au niveau de la commune et de l'intercommunalité. Il s'agirait d'avoir un seul employeur (l'intercommunalité) qui mettrait à disposition des communes et à leur demande le personnel nécessaire. Il resterait donc sous l'autorité des élus communaux. Cela permettrait une meilleure vision des effectifs d'un territoire et la mise en place d'une réelle CPEC (gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences). Seule sur cette position, l'ADGCF reste persuadée qu'il s'agit là de l'avenir des territoires. Nous ne voulons pas prendre la place des

centres de gestion, qui doivent demeurer sur leurs missions historiques et être avant tout des tiers de confiance. Leur rôle est essentiel sur les questions de carrière, de sanctions disciplinaires, de médecine du travail, etc.

### Recours accru aux contractuels, création du contrat de projet, mobilité favorisée... Soutenez-vous ces dispositions ?

Nous soutenons l'élargissement du recours aux contractuels ou la création du contrat de projet que nous réclamons depuis longtemps. C'est une vraie nécessité quand on voit les situations parfois très compliquées avec les préfetures, qui peuvent déférer facilement nos décisions devant le tribunal administratif. Le projet de loi constitue ici une bonne chose comme en matière de mobilité pour améliorer la situation actuelle très compliquée et



© ADGCF

« On ne s'est jamais interrogé sur les apports de la décentralisation depuis 40 ans. »

la quasi-impossibilité de mobilité vers le secteur privé.

### Quid de la simplification des instances paritaires ?

L'ADGCF l'a toujours appelé de ses vœux. Ne pas devoir passer deux fois devant le comité technique dans certains cas ne me choque pas. Ce n'est pas la fin de la fonction publique ! Concernant

la rupture conventionnelle, elle existe déjà avec l'indemnité de départ volontaire et des agents la demandent parfois. Mais elle reste très encadrée et la réforme la facilitera en ouvrant de surcroît le droit au chômage.

### Pourquoi avez-vous lancé une vaste étude sur la décentralisation ?

Lors de notre assemblée générale, en octobre 2017, des collègues nous ont interpellés sur le sens de l'action publique après la loi NOTRe. Il y a eu de nombreux transferts de compétences, parfois très compliqués, avec également des fusions d'intercommunalités. Au-delà du discours classique sur la rationalisation, on ne s'est jamais vraiment interrogé sur les apports et l'évolution de la décentralisation depuis 40 ans. D'où l'idée de lancer une vaste étude sur le sujet qui sera présentée lors de nos universités d'été de Deauville, du 3 au 5 juillet. Tous les sujets sont traités avec parfois des propositions disruptives. L'ADGCF veut apporter sa contribution dans le cadre de la future loi de décentralisation qui se prépare. ●

Propos recueillis par Philippe Pottier-Sperry

<sup>(\*)</sup> Également DGS de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

# Vite !

PARITÉ

## Un manifeste de l'ADGCF

Un manifeste de l'association des DG de communautés (ADGCF) prône la parité dans les équipes dirigeantes des intercommunalités. Aujourd'hui, seulement 27 % des femmes occupent des postes fonctionnels, alors que 60 % sont en catégorie A. Parmi les priorités du manifeste, « à mettre en place dès cette année » avec la volonté de résultats concrets d'ici 2020, figurent notamment la lutte contre la discrimination à l'embauche, la suppression des inégalités salariales ou l'accompagnement des candidates.

« Les managers territoriaux ont rendez-vous à Deauville »



#### AGENDA

## LES MANAGERS TERRITORIAUX ONT RENDEZ-VOUS À DEAUVILLE

C'est le rendez-vous incontournable des managers territoriaux. L'Association des directeurs de communautés de France organise ses 12<sup>e</sup> Universités d'été les 3, 4 et 5 juillet prochains à Deauville. Ces trois journées de débats auront pour objectif de réinterroger les fondements de la décentralisation et de tenter de fixer le cap que pourrait désormais prendre le processus de réforme territoriale autour de la présentation d'une enquête inédite : « Quel monde territorial demain ? »

Huit grands témoins seront invités à réagir à ces travaux prospectifs relatifs à l'évolution de l'action publique locale autour de cinq thématiques principales : mutations socioéconomiques, essoufflement démocratique, transition énergétique, érosion fiscale, complexité managériale. Lors de ces 3 jours de débat, l'ambition sera d'identifier ce qui doit être préservé, stabilisé et transmis aux prochaines générations dans les agencements territoriaux actuels mais aussi ce qui doit être amélioré, voire redéfini. Ce cycle de travail viendra conclure 18 mois d'analyse, de consultation et de co-construction autour de l'expertise d'usage des managers territoriaux.

---

« Pascal Fortoul : « Il faut casser les codes de notre architecture territoriale » »



Le 21 juin 2019

**Le président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) revient sur les modalités de réalisation et les ambitions de l'étude *Quel monde territorial demain ? Pour un aggiornamento de l'action publique locale* que publiera son association lors des [12èmes Universités d'été des directeurs généraux des intercommunalités](#). *Horizons publics* diffusera à l'occasion de cet événement [un hors-série intitulé "Changer le logiciel de l'action publique territoriale"](#) avec les contributions inédites des principaux invités et intervenants. **Rendez-vous les 3, 4 et 5 juillet prochains à Deauville.****

*L'ADGCF a réalisé une étude prospective appelant à réformer en profondeur l'architecture de notre organisation territoriale. Pourquoi une telle démarche alors que l'encre de l'Acte III de la décentralisation est à peine sèche ?*

À l'origine de notre réflexion se trouve un débat qui s'est déroulé le 4 octobre 2017 à Nantes, à l'occasion de notre assemblée générale annuelle et qui a porté sur le besoin de redonner du « sens » à l'action publique en se référant davantage au principe d'« intérêt général ». Il faut dire que le contexte d'alors se prêtait tout particulièrement à l'éclosion de ce type de projet. Dans la foulée de la promulgation de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) qui a mis un point final à l'Acte III de la décentralisation précisément, les directeurs généraux d'intercommunalité ont été, sous l'impulsion de leurs élus, particulièrement mobilisés : refonte de périmètres à mener, transferts massifs de compétences communales à organiser, nouvelles modalités partenariales avec les régions à définir... D'où une interrogation légitime sur un mouvement de réorganisation des territoires aux finalités parfois obscures, en dehors du sempiternel renvoi à la nécessité de réduire la dépense publique.

*Justement, au-delà de la problématique budgétaire, quels étaient vos objectifs et comment l'association a-t-elle conduit ce travail qui a duré plus d'une année ?*

Notre objectif initial était à la fois très simple et très ambitieux : casser les codes qui constituent les

fondements de notre architecture territoriale. Dit autrement « déconstruire les représentations datées, questionner les principes qui régissent l'action publique d'aujourd'hui et proposer des pistes de solutions alternatives ». Pourquoi ? Parce que les bouleversements économiques, sociétaux et environnementaux auxquels sont soumis nos collectivités imposent la définition et la mise en œuvre d'un nouveau référentiel à même de garantir le déploiement d'un service à l'habitant plus pérenne, c'est-à-dire plus efficient et plus efficace.

Nous avons rencontré près d'un demi-millier de directeurs généraux d'intercommunalité afin de tester nos principales pistes de réforme ou d'en recueillir de nouvelles.

Nous avons ainsi débuté ce travail de rupture avec l'ordre territorial « hérité », par une analyse documentaire visant à décrypter les représentations mais aussi les « mythes » qui, depuis une quarantaine d'années, sous-tendent le mouvement de décentralisation et celui, plus récent, de réforme territoriale. « Égalité », « proximité », « autonomie », « monopole », autant de mots et concepts, par exemple, qui structurent toujours la pensée territoriale contemporaine et qu'il nous fallait préalablement déconstruire. Nous avons ensuite mené une vingtaine d'entretiens exploratoires auprès d'universitaires, d'experts, de politiques et de chefs d'entreprise susceptibles de formuler des hypothèses « disruptives » sur les modalités de réorganisation de notre administration locale.

Nous avons ensuite mobilisé nos délégations régionales à travers un cycle de treize séminaires qui nous aura permis de rencontrer près d'un demi-millier de directeurs généraux d'intercommunalité et ainsi de tester nos principales pistes de réforme voire d'en recueillir de nouvelles : le principe était de ne refuser aucune idée, aussi iconoclaste soit-elle ! Enfin, nous avons validé nos principales préconisations via l'envoi d'un questionnaire à l'ensemble des cadres dirigeants des communautés et métropoles. Voilà, en quelques mots la méthode suivie pour ce travail que nous avons entamé en mars 2018 et que nous avons achevé en avril 2019... soit plus d'un an, en effet !

*Pouvez-vous évoquer quelques lignes de force qui se sont dégagées de l'étude réalisée par l'ADGCF ?*

Le souhait, par exemple, de voir les élus qui arriveront au pouvoir en 2020 prendre à bras-le-corps la problématique des recompositions communales, c'est-à-dire de réduire drastiquement le nombre de communes afin de mieux équilibrer le fonctionnement du bloc local. Actualité « giletiste » oblige, la question du renouveau de la démocratie a également fortement imprégné nos échanges : en débat, la ré-articulation du territoire électif et du territoire de vie mais aussi, plus largement, le besoin urgent de revitaliser la démocratie représentative à l'échelle locale et nationale au constat que notre société est de plus en plus plurielle alors que les profils de nos élus sont de plus en plus homogènes...

Comment sortir des concurrences stériles entre les territoires et mettre fin à la ségrégation dans l'accès aux équipements ? En déterritorialisant l'impôt économique ! C'est également, pour nos collègues, une des hypothèses à envisager sérieusement si l'on veut, enfin, sortir des égoïsmes territoriaux. In fine, comme je le disais au début de cet entretien, c'est bien le besoin de redonner du « sens » à l'action publique en se référant davantage au principe d'« intérêt général » et, surtout, en se préservant de l'emprise des intérêts catégoriels qui a constitué le soubassement « idéologique » des interventions des managers de communautés et métropoles qui ont contribué à notre démarche.

### *Comment envisagez-vous la réaction des élus à la lecture de vos propositions ?*

Nous avons eu l'occasion de présenter au printemps nos premiers résultats au conseil d'administration de l'Assemblée des communautés de France, qui fédère les élus des intercommunalités, mais aussi lors d'auditions parlementaires spécifiques. Je dois dire que notre travail a été très bien accueilli même si les constats que nous dressons ont pu parfois ébranler leurs certitudes, je pense, par exemple, à notre analyse de l'impact des pratiques multi-territorialisées de nos concitoyens et de l'individualisation des modes de vie sur l'usage des services publics. Certaines propositions, notamment sur la fiscalité ou le regroupement communal, ont aussi fait l'objet d'échanges approfondis mais, globalement, l'écho était plus que favorable. Maintenant, il s'agissait de résultats partiels et nous prêchions peut-être des convertis ! La publication de l'ensemble de nos recommandations au mois de juillet 2019 va permettre de capitaliser des réactions plus larges et plus variées. Pour tout vous dire, je m'inquiète tout de même un peu sur les conditions de réception de notre travail lorsque je lis la contribution de Territoires unis, l'association qui réunit sous la même bannière l'AMF, l'ADF et Régions de France, au Grand débat national...

### *Pourquoi ?*

Parce que les trois associations historiques d'élus appellent unanimement à un nouveau « choc de décentralisation ». L'enjeu : mieux répondre aux demandes des citoyens, ce serait même, pour Territoires unis, la réponse à la crise des Gilets jaunes. L'intention est louable. Dans le même temps, les pistes d'action proposées par Territoires unis méritent d'être interrogées. Faut-il, par exemple, appeler à un approfondissement du processus de décentralisation sans opérer au préalable une évaluation de ce qu'ont produit concrètement les lois Defferre et Raffarin en termes d'efficacité, de démocratie et de solidarité ? Faut-il faire d'emblée de la commune la pierre angulaire de la nouvelle donne territoriale sans postuler en amont, je le répète, la nécessaire refonte de la carte communale, condition sine qua non de la consolidation de tout notre édifice politico-administratif local et gage d'une relation plus saine aux intercommunalités ?

Faut-il appeler de nouvelles prérogatives au profit des collectivités sans admettre que la puissance publique ne peut pas tout et sans affirmer la nécessaire « hybridation » du service à l'habitant comme la seule garantie de sa permanence dans un contexte de crise majeure des finances publiques ? Vraiment, évitons une nouvelle fois d'emprunter le mauvais chemin et ayons, comme garde-fou, la recherche permanente de l'intérêt général. C'est comme cela que nous parviendrons à produire une nouvelle étape de la décentralisation réellement mature.

### *Parce que vous considérez que la décentralisation n'est pas encore entrée dans sa phase de pleine maturité ?*

Tout à fait ! Les élus se sont enfermés dans une sorte de paradoxe ces dernières années. D'un côté, l'appel à toujours plus d'autonomie et de responsabilités pour les collectivités ainsi qu'à la lutte contre toute forme de « recentralisation rampante » ; de l'autre, le sentiment que les territoires ont été abandonnés par l'État, privés de ses arbitrages et de son soutien financier et qu'ils sont victimes de son avatar, le « grand méchant Bercy ». Comment expliquer une telle dérive schizophrénique ? Sans doute parce que la loi de 2003 ainsi que toutes les lois de réforme territoriale qui ont suivi et qui visaient à affirmer la prise de pouvoir des territoires n'ont pas su prendre le chemin de la fenêtre

d'opportunité qu'avait entrouvert l'Acte I de décentralisation. Je m'explique. Comme le montrent les travaux du géographe Daniel Béhar, si la dynamique de décentralisation a profondément modifié l'organisation locale du pays, elle s'est construite par imitation de l'État central, faisant des collectivités des « petites patries », concurrentes les unes et les autres pour développer leur territoire.

Bilan : puisque les institutions locales sont devenues des modèles réduits de l'État, elles sont vouées à agir pour le compte de ce dernier, c'est-à-dire à exercer et à territorialiser des politiques conçues nationalement. Dans cette configuration, qui confine la collectivité à un rôle de prestataire comme l'évoque le géographe, l'enjeu pour les élus locaux est d'exiger en permanence les ressources nécessaires pour remplir les missions qui leur ont été attribuées.

*Une autre voie est possible ?*

Oui, et c'est précisément l'objet de notre étude prospective ! Cette autre possibilité nécessite de promouvoir une nouvelle conception de l'action publique : les territoires sont socio-économiquement interdépendants les uns des autres puisqu'ils s'inscrivent dans des systèmes territoriaux qui dépassent largement leur périmètre institutionnel. C'est d'ailleurs ce qu'expérimentent chaque jour les directeurs généraux d'intercommunalité en articulant dans l'exercice de leur métier, le politique et le fonctionnel, le territorial et le réticulaire et en privilégiant de fait le registre de l'« inter » à celui du « supra ».

Autrement dit, par essence, l'intercommunalité incarne une formule novatrice d'administration locale, correspondant précisément aux problématiques de l'époque et en capacité de promouvoir le passage d'une vision « organique » de l'administration locale à une vision « systémique » prenant acte des interdépendances croisées qui caractérisent les territoires. Pour l'ADGCF, c'est la seule voie à suivre pour s'émanciper une fois pour toutes de la figure tutélaire de l'État et produire un acte de décentralisation véritablement mature, c'est-à-dire réellement efficace en termes de politiques publiques.

-----  
« Les DG d'intercos veulent révolutionner l'action publique territoriale »

## Les DG d'intercos veulent révolutionner l'action publique territoriale

### Chiffres-clés

- 3, 4 et 5 juillet

### Universités d'été de l'ADGCF

- Entre transmission et transgression : osons la révolution territoriale !

### Programme et inscription

Un vent nouveau souffle sur le management territorial. L'Association des directeurs généraux des communautés de France a décidé de consacrer la douzième édition de ses Universités d'été aux perspectives d'avenir de la réforme territoriale.

Dix ans après le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par l'ancien Premier ministre, Édouard Balladur, l'heure est à la remise en question.

Le rendez-vous est fixé les **3, 4 et 5 juillet au Centre International de Deauville**. Pour l'occasion, l'ADGCF présentera une enquête inédite intitulée « Quel monde territorial demain ? », à laquelle huit experts sont invités à réagir.

Cette analyse réinterroge les fondements et principes qui ont servi à orienter les missions de l'action publique territoriale jusqu'à aujourd'hui. L'objectif final : établir ce qui doit être préservé ou, au contraire, totalement redéfini.

### Une volonté de changement

Le constat est sans appel : le processus de réforme territoriale a « perdu de son sens », selon l'ADGCF. En cause, des « conceptions discordantes » sur le découpage géographique et administratif optimal du pays. Concrètement, la création de nouveaux territoires administratifs, le partage ou transfert de compétences ou encore la notion de collaboration territoriale sont autant d'enjeux que l'association souhaite remettre sur la table des discussions.

Les débats organisés lors de ces Universités d'été s'articulent autour de cinq grands thèmes d'actualité dont la transition énergétique, l'essoufflement démocratique ou encore la complexité managériale.

Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, est chargée de conclure l'événement. Un dialogue nécessaire entre les différents acteurs de l'action publique, selon l'association, pour que les résultats des municipales de 2020 « soient au niveau des défis qui attendent les administrations locales ».

« Fonction publique : fin de la discrimination à l'embauche »

NANCY Parité

# Fonction publique : fin de la discrimination à l'embauche

**L'Association des Directeurs généraux des communautés de France part en bataille pour une égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans la fonction publique. Un manifeste vient d'être rédigé afin que le paritarisme ne soit plus relégué au second plan.**

**E**lle va encore prendre tous ses mercredis ! »  
« Elle va s'éclipser à 17 h pour récupérer ses gosses ! »  
« Sans parler du congé de maternité ! » Autant de sté-

réotypes que Martine Poirot, Présidente déléguée de l'Association des Directeurs généraux des Communautés de France, croit sincèrement disparus depuis au moins 30 ans. Jusqu'à ce que, lors d'échanges avec des jeunes encadrantes membres de l'association, on lui prouve le contraire.

« Je me suis rendu compte que les clichés que j'ai connus moi-même il y a 30 ans, alors que je commençais ma carrière de manager, étaient encore de mise de nos jours.

Mes jeunes collègues ont du mal à se positionner dans le top management. Elles souffrent d'un manque de légitimité qui semble naturel. Nous avons décidé d'agir. D'autant que la loi Sauvadet prévoyait que d'ici à 2018 on devait trouver 40 % de femmes dans les emplois d'encadrement supérieur dans les collectivités de plus de 100 000 habitants. Un premier bilan a démontré qu'on en était loin. D'ailleurs, point positif, certains ont reçu des amendes. Dans notre manifeste on demande notamment que ce seuil des 100 000 habitants n'existe plus. Pourquoi se priver de talents ? 60 % de femmes réussissent les concours de la catégorie A, on n'en retrouve que 27 % dans les emplois fonctionnels. » Martine Poirot va encore plus loin en parlant de changement de so-



Martine Poirot, présidente déléguée à l'AGDCF et DGS de la communauté de communes du Bassin de Pompey. Photo ER

## Les engagements du manifeste

Aller au-delà de la loi, lutter contre la discrimination à l'embauche, permettre une bonne articulation de la vie professionnelle et de l'exercice de la parentalité (par exemple inciter les hommes à partager le congé parental) parrainer ou marrainer des jeunes embauchées pour les aider à s'affirmer et se valoriser.

ciété : « les femmes elles-mêmes manquent de confiance devant une telle discrimination. Il faut que ça change ! » Des actions seront menées avec des rapprochements

avec le privé, le CNFPT, une interpellation des parlementaires... cela tombe bien car actuellement la réforme de la fonction publique est en plein débat !

« Les directeurs d'intercommunalités prônent l'égalité salariale dans les postes d'encadrement »

<https://www.aefinfo.fr/acces-depeche/607997>

Réservé aux abonnés

---

« La parité dans les directions d'interco »

L'assemblée des communautés de France (ADGCF) a publié un Manifeste présentant une feuille de route à mettre en place pour promouvoir la parité femmes-hommes dans les équipes dirigeantes des intercommunalités, notamment un accompagnement pour les femmes qui intègrent des postes à hautes responsabilités avec des marraines et parrains issus de l'association.

---

« Manifeste pour la parité dans les directions d'intercommunalités »

## **Réseau national des femmes de la FPT**

C'est l' « ambition 2020 » de l'Association des directeurs généraux de communautés de France (ADGCF) et l'Assemblée des communautés de France (AdCF) : « Atteindre les objectifs de parité dans les directions d'intercommunalités. »

« En évitant l'écueil de la vision comptable que nous pouvons avoir des objectifs paritaires, notre [but] est de tendre vers des équipes de directions paritaires performantes et d'assurer l'égalité des agents en accompagnant tous les talents dans l'évolution de leur carrière », écrivent l'ADGCF et l'AdCF dans leur manifeste, publié fin avril dernier.

Parmi les recommandations figurant dans le document : « Lutter contre la discrimination à l'embauche en aidant les collectivités à mesurer et objectiver leurs éventuelles pratiques discriminatoires en créant des indicateurs de performance. »

Selon l'ADGCF et l'AdCF, les autorités en charge de l'organisation des concours et des examens professionnels doivent veiller également à ce que les membres des jurys de concours, d'examens professionnels ou de comités de sélection soient en mesure de rendre compte de leur évaluation, afin de s'assurer que les critères de sélection ne s'attachent qu'aux compétences et qualités des candidats et à leur adéquation avec le poste, l'emploi, le corps ou grade concernés. L'ADGCF et l'AdCF préconisent aussi de relancer la grande campagne nationale #lescompetencesdabord ciblée sur la parité dans les communes et les intercommunalités.

L'association des DG souhaite également encourager les femmes en repérant les talents et en facilitant leur parcours avec la mise en place d'un accompagnement aux concours, la mise en réseau et le coaching personnalisé. « Dans ce cadre, nous souhaitons créer un réseau national des femmes de la fonction publique territoriale. »

« Dans les coulisses de la transformation numérique »

## VOS MÉTIERS

# Dans les coulisses de la transformation numérique

Par Juliette Fournier

Pour opérer au mieux le virage de l'e-administration, de la dématérialisation et des « territoires numériques », les collectivités ont besoin d'une solide expertise en matière de réseaux et de télécommunications. Œuvrant en coulisses, les professionnels du matériel et des systèmes sont indispensables à l'ensemble des services territoriaux.

**O**n aurait tendance à l'oublier : derrière les communications sans fil et les outils virtuels se dissimule un univers de serveurs, machines et câbles on ne peut plus matériel. Ce que le jargon informatique nomme le « back office » et dans lequel s'activent les techniciens familiers des protocoles réseaux et autres mystères connectés. Des compétences d'autant plus précieuses à l'heure de la transformation numérique des territoires. D'où la surprise à la lecture de l'étude réalisée en 2018 par l'ADGCF-Orange-Bearing Point, intitulée « La transformation digitale des territoires : enjeux, leviers et plan d'action pour les intercommunalités ». D'après celle-ci, seulement 21 % des intercommunalités interrogées se sont dotés d'une direction des services informatiques (DSI). La faute en partie aux transferts de compétences en cours, aux contraintes budgétaires, mais aussi au manque d'intérêt de certains élus. La situation des départements et des régions est plus dynamique. Et pour cause : le concours que ces experts de l'ombre apportent à tous les services va bien au-delà du branchement d'un poste de travail.

### Équipements numériques

En moyenne, un ordinateur a une durée de vie de six ans. Pour une tablette ou un smartphone, comptez quatre ans. Les techniciens chargés de l'installation et du suivi de ces matériels dans les services sont mobilisés pour la mise à jour et le renouvellement fréquent du parc. Et leur mission ne cesse de s'étoffer : quand un conseil départemental comptait un millier de postes fixes il y a quelques années, ce sont désormais des flottes d'objets connectés mobiles qu'il s'agit de

suivre. Forestiers, agents de la voirie, travailleurs sociaux, services d'eau potable et d'assainissement, etc. : la liste est longue des services de plus en plus équipés en outils numériques pour effectuer des relevés sur le terrain alimentant en direct un SIG ou une base de données. Sans oublier, pour les conseils départementaux, l'équipement des collèges en tablettes.

### Sécurité des systèmes d'information

À chaque métier ses besoins et ses spécificités : les techniciens informatiques choisissent et développent autant que possible des outils applicatifs adaptés. « Quand nous ne nous faisons pas doubler par des éditeurs de logiciels qui prospectent directe-

ment leurs cyber-portes. Si la sécurité est une préoccupation première des DSI, tous les utilisateurs du système d'information n'en mesurent pas les contraintes et les enjeux. Ceux-ci sont de taille. Les services collectent de plus en plus de données personnelles et stockent des informations stratégiques. Or, quasiment aucun n'a recours au chiffrement de ses données, et les cas de piratage de sites internet ne sont pas rares.

D'après une étude de 2015 menée par l'association Primo France sur la gestion des cyber-risques par les collectivités locales, ces dernières ne sont pas préparées à la cybercriminalité ou n'atteignent que difficilement un niveau minimal de protection de leurs données.

## *Il s'agit de repenser toute la structure de travail des services*

ment les directions métiers et sèment parfois la zizanie, en proposant des solutions avant même que le besoin ait été clairement spécifié », proteste Hervé Brunel, directeur des systèmes d'information du département du Cher. Bien souvent, chaque éditeur développe une architecture logicielle propre. Qui dit multiplication des « briques », dit risque de « bug » quand il s'agit de faire communiquer entre elles les informations de chaque domaine. Voilà pourquoi les experts réseaux et télécoms doivent être des as de la « simplicité » : plus les outils sont simples à manier par les utilisateurs, plus ils sont complexes à maintenir pour les techniciens.

Avec le développement des portails d'e-administration ou de services dématérialisés, les collectivités ouvrent

Sans parler des postes de responsables de la sécurité des systèmes d'information, rarement identifiés dans les organigrammes de la fonction publique territoriale. Souvent, le DSI endosse cette responsabilité en sus du reste de ses missions. Pourquoi une telle lacune ? Les observateurs pointent le manque de profils spécialisés ou les restrictions d'effectifs. « Les élus prennent conscience de ces enjeux. Nous avons cependant un problème de recrutement pour ce type de profils spécialisés dans les collectivités, qui souffrent de la concurrence du privé », reconnaît Hervé Brunel, qui en fait l'expérience en ce moment. Rien de comparable en effet, notamment en matière de salaires, pour des compétences aussi recherchées par les entreprises que par le service public.



Le département du Cher équipe de tablettes ses agents en charge des routes, dont les relevés de terrain alimentent directement le SIG.

### « Organisations agiles »

Offre d'emploi : la fonction publique territoriale a besoin d'ingénieurs réseaux et télécommunications très pointus. Mais pas seulement ! Si la complexité des systèmes accroît le niveau d'expertise requis, dans le même temps, un autre facteur modifie le paysage numérique : l'ouverture vers l'extérieur. Fini le temps du seul « back office », où les techniciens se concentraient sur une gestion purement technique, avec un objectif d'efficacité immédiat. Désormais, les services comme les habitants font partie du décor, comme acteurs à part entière. Ils ont bien souvent des compétences informatiques plus développées qu'avant, et font valoir leurs attentes d'utilisateurs.

Les as des infrastructures doivent de plus en plus intégrer une logique transversale de co-construction (des outils, des méthodes, du suivi) avec les directions métiers notamment. Au

point parfois d'influencer l'organisation même des services et les habitudes de travail. « Les organisations traditionnelles, verticales et en silos, sont bousculées par les nouveaux outils qui donnent plus d'autonomie. Ce n'est que le début, mais chez les plus jeunes on voit se développer des "organisations agiles", plus souples et horizontales », constate Hervé Brunel. Un révélateur parmi d'autres : l'organisation d'un service n'est pas la même quand le responsable envoie un email en copie à dix collaborateurs pour faire passer ses instructions, et quand des collègues échangent sur un projet par « chat ».

On comprend dès lors la responsabilité des techniciens en charge de ces réseaux de communication et des directeurs des systèmes d'information. Il ne s'agit plus de mettre à jour des logiciels de bureautique, mais d'aider à repenser toute la structure de travail des services, voire la structure de pensée... ●

### POUR EN SAVOIR +

- [www.avicca.org](http://www.avicca.org) : site de l'association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel, qui travaille sur les infrastructures et réseaux, le numérique éducatif, les SIG, les territoires intelligents, etc.
- « Les collectivités locales face aux conséquences du cyber-risque », rapport de Primo France, sur [www.primofrance.org](http://www.primofrance.org)
- « Politiques numériques : un big bang pour les métiers territoriaux », Techni.Cités n° 313, mai 2018, [clubtechnicites.fr/561783](http://clubtechnicites.fr/561783)



### DITES-NOUS...

#### HERVÉ BRUNEL

DIRECTEUR DES SYSTÈMES  
D'INFORMATION DU CONSEIL  
DÉPARTEMENTAL DU CHER

« Au sein de notre DSI, huit personnes – sur 31 agents – constituent le service Télécommunications, infrastructures et réseaux. Elles se consacrent au maintien en condition opérationnelle de l'infrastructure réseaux, des systèmes et aussi à l'exploitation des serveurs et aux traitements, c'est-à-dire les opérations à effectuer pour le compte des directions métiers (ressources humaines, finances, social, etc.). Nous avons prévu d'automatiser ces traitements, et « d'urbaniser » les systèmes d'information, c'est-à-dire de connecter progressivement tous les systèmes afin notamment d'éviter les informations redondantes.

Deux autres chantiers démarrent en ce moment. L'un concerne la transition numérique des services du département. Au-delà de l'implantation de nouveaux outils, il s'agit de revoir l'organisation même des directions. La DSI est vecteur de modernisation y compris pour les méthodes de travail. Cela implique un travail en amont pour associer les équipes et valider les choix ensemble. Nous ne sommes pas là pour imposer.

L'autre projet en cours concerne l'e-administration et l'ouverture d'un portail pour les usagers. Afin de favoriser l'accès de tous aux outils numériques, nous avons monté une équipe dédiée aux usages : trois techniciens veillent à l'accessibilité aussi bien pour les services de la collectivité que pour la population. Ils contribuent à la réduction de la fracture numérique. Par ailleurs, l'équipe Télécommunications et réseaux gère la flotte des outils numériques mobiles des agents (tablettes et smartphones). Nous travaillons beaucoup sur la mobilité des travailleurs sociaux et des personnels en charge des routes. Ces derniers sont équipés de tablettes pour leurs relevés de terrain, qui alimentent le SIG. Des outils d'aide à la décision ont été développés, intégrant les procédures en cas de dégradation des routes par exemple. Garants de l'intégrité et de la disponibilité des réseaux, les ingénieurs réseaux sont des prestataires pour les autres services. La sécurité est un enjeu majeur pour eux car nos systèmes d'information sont de plus en plus ouverts sur l'extérieur. Les collectivités ont d'énormes besoins de compétences et d'expertise en la matière. »

« L'ADGCF vise la parité dans les directions d'intercommunalité »

À la veille du débat parlementaire sur le projet de loi « Fonction publique », l'association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) a publié un manifeste visant à promouvoir la parité femme - homme dans les équipes dirigeantes des intercommunalités

([https://www.adgcf.fr/upload/billet/826-adgcf\\_parite2020.pdf](https://www.adgcf.fr/upload/billet/826-adgcf_parite2020.pdf)). Aujourd'hui, la part des femmes dans l'encadrement supérieur de la FPT est loin de refléter leur présence majoritaire dans les catégories A, rappelle l'ADGCF. En effet, seulement 27% des femmes occupent des postes fonctionnels alors que 60% sont en catégorie A.

Le manifeste se veut ainsi « une feuille de route pour faire bouger les lignes et libérer les talents afin de faire évoluer l'égalité dans nos organisations ».



AMBITION 2020

Atteindre les objectifs de parité  
dans les directions  
d'intercommunalités



## Six actions prioritaires

A cette fin, l'ADGCF propose six actions prioritaires à mettre en place dès cette année :

- Favoriser l'accès des femmes aux emplois dirigeants
- Lutter contre la discrimination à l'embauche
- Donner accès à un congé de naissance pour tous
- Supprimer les inégalités salariales
- Coach et accompagner les candidates
- Mettre en place des journées nationales et des stages de formation

## Accompagnement par des marraines et parrains

« Ces six propositions constituent les axes prioritaires à déployer pour favoriser la parité femme - homme dans nos équipes de managers », estime l'ADGCF. Elle propose de mettre en place un accompagnement pour les femmes qui intègrent des postes à haute responsabilité avec des marraines et parrains issus de l'association.

Dans une démarche de parité réelle, le congé parental et l'égalité des salaires, que l'on retrouve dans le rapport de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, publié le 11 avril dernier, constituent des points d'amélioration importants à mettre en place rapidement.

## Attente de « résultats concrets » d'ici 2020

Ces six pistes de travail pourront apporter des résultats concrets d'ici 2020, espère l'ADGCF, et permettront une plus grande diversité dans les comités de direction. « Au-delà de notre engagement associatif, c'est à nous, DG, de lancer et évaluer ces actions dans l'exercice de nos responsabilités managériales pour que tous les agents aient les mêmes chances d'évolution dans leur carrière professionnelle », conclut l'ADGCF.

---

« A.Valbon : « Communes et EPT doivent pouvoir continuer à financer le logement social »

**Pour Antoine Valbon, délégué Ile-de-France de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), le transfert de la compétence habitat à la métropole peut s'effectuer sans priver les territoires de leur capacité à financer le logement social.**

**Au lendemain du report de l'examen du PMHH par la métropole, pourquoi estimez-vous qu'un débat sur ses enjeux financiers, en termes de transfert de moyens notamment, doit avoir lieu ?**

L'adoption du PMHH obéit à une procédure très encadrée. Les premières étapes engageant la procédure et arrêtant le projet de plan ont été franchies, il était prévu de passer maintenant à la troisième étape, approuvant le projet lui-même. C'est une étape capitale car, à partir de celle-ci, la balle est totalement dans les mains du conseil métropolitain et du préfet de région.



Antoine Valbon. © Ville Hybride

Désormais, les communes et les EPT n'ont plus vocation à intervenir. L'issue finale est la prise de compétence habitat par la MGP, celle-ci devant intervenir le 1er janvier prochain. Or, si le contenu du PMHH a fait l'objet d'échanges fournis au sein des commissions ad hoc avec les élus présents, ainsi que des avis des conseils municipaux et territoriaux, les conditions financières de l'exercice de la compétence n'ont pas été abordées.

**Vous contestez le transfert des sommes consacrées aujourd'hui à la compétence habitat des communes et des territoires vers la métropole ?**

Les choses ne sont pas si simples. Et c'est là que le bât blesse. Une lecture au premier degré de la loi NOTRe laisse à penser que dès lors que la MGP exerce la compétence habitat, les communes et les EPT n'ont plus vocation à intervenir dans ce domaine. C'est le principe d'exclusivité. Or, le CGCT dans son article L.

2252-5 (voir encadré) prévoit explicitement la possibilité pour les communes de conserver des interventions en matière de logement social, même en cas de transfert de la compétence habitat. Les travaux parlementaires évoquent bien, s'agissant de cet article, une dérogation au principe d'exclusivité. On peut donc s'interroger sur la pertinence de transférer les moyens financiers alloués par les communes si celles-ci conservent la possibilité d'intervenir en matière foncière et de subventionner le logement social.

Un deuxième sujet mérite également d'être examiné. Les transferts financiers qui sont normalement effectués dans le cadre d'un transfert de compétence, visent à la neutralité financière. On recherche alors quelles sont les charges récurrentes et imposées à l'EPCI à qui l'on a transféré la compétence. Or, un financement du logement social est, par définition, une aide ponctuelle, et il peut être soutenu que celle-ci n'a pas à entrer dans l'évaluation des charges.

### **Communes et EPT pourraient donc continuer à financer le logement social ?**

Il y a là, en effet, un sujet à expertiser. Ainsi, par exemple, peut-on s'interroger si certains financements ne relèveraient pas plutôt de la collectivité de rattachement d'un office public de l'habitat (OPH), auquel cas il ne s'agirait pas d'aides transférées à la métropole mais aux EPT, collectivités de rattachement des OPH. Le législateur a clairement énoncé son souhait que cette compétence à l'échelle métropolitaine permette un rééquilibrage entre l'ouest et l'est.

Transférer les moyens financiers des territoires de l'est et du sud qui subventionnent le logement social n'a donc aucun sens. Sauf à imaginer que c'est avec les impôts des populations de ces territoires qu'on va financer des constructions dans l'ouest. L'exercice de la compétence passe prioritairement par le transfert des aides à la pierre. C'est dans ce cadre que la métropole pourra être vertueuse et engager une stratégie de rééquilibrage souhaitée par le législateur.

### **Le report du vote qui était prévu pose-t-il problème ?**

Non. Sur le plan technique, il permettra d'analyser le contenu de la compétence au regard des évolutions législatives et notamment de la loi Elan, et d'expertiser l'organisation financière au regard d'une compétence partagée. Ce travail n'a pas été fait. Il est donc à faire.

## **L'article L. 2 252-5 du CGCT**

Créé par [loi n°2004-809 du 13 août 2004 – art. 64 JORF 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005](#) relative aux libertés et aux responsabilités locales, l'article L. 2252-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que :

Nonobstant le transfert, volontaire ou de plein droit, de tout ou partie de ses compétences en matière de politique du logement ou d'habitat à un établissement public de coopération intercommunale, la commune conserve la possibilité d'accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux visées à l'article [L. 2 252-2](#) et d'apporter à ces opérations des subventions ou des aides foncières.

« Dans la FPT, l'absentéisme pointe toujours à un niveau élevé »

## Dans la FPT, l'absentéisme pointe toujours à un niveau élevé

L'absentéisme continue à gagner du terrain dans la fonction publique territoriale : en 2017, il a concerné 9,8 % des agents, soit trois fois plus qu'en 2007. L'évolution de la pyramide des âges ne constitue qu'une explication partielle du phénomène. Dans cette affaire, les absents n'ont pas toujours tort.

**Sans progresser** de façon spectaculaire, le taux d'absentéisme se maintient à un niveau élevé dans les collectivités territoriales. Selon la traditionnelle enquête menée par le courtier Sofaxis, l'expert en assurance du monde territorial, il s'est établi à 9,8 % en 2017 (9,2 % si l'on retranche les arrêts liés aux maternités). Ce qui signifie que les arrêts maladie ont représenté l'absence, tout au long de l'année, de l'équivalent de près de 10 agents sur 100, soit trois de plus qu'en 2007. « Ce n'est pas l'escalade, on est plutôt dans la stabilité, modère toutefois Pierre Souchon, directeur du département ingénierie services de Sofaxis. Après des fortes augmentations recensées sur la période 2007-2009 (+ 6 %) et 2009-2010 (+ 5 %), l'absentéisme progresse de 2 % à 3 % par an ». Selon Pascal Fortoul, le président de l'association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), « le taux varie très fortement selon la nature des métiers ». Ce n'est pas une surprise, il est ainsi beaucoup plus élevé dans un service de collecte et de traitement de déchets... qu'à l'état-civil.

Au sein de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais (95 000 habitants), dont Pascal Fortoul dirige les services, « l'absentéisme est plutôt en dessous de la moyenne nationale. Mais il culmine à plus de 15 % dans le service de tri des déchets. »

En revanche, s'il ressort de l'étude que « les maladies or-



**Pascal Fortoul** dirige les services de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

dinaires représentent toujours la part prépondérante des arrêts avec 49 % des absences », poursuit Pierre Souchon, la progression constante de la durée moyenne d'arrêt (38 jours d'absence en 2017, soit une augmentation de 3 % en un an et de 33 % sur dix ans) témoigne de l'aggravation des motifs.

Ce phénomène trouve sa source dans l'évolution de la pyramide des âges : la population des agents territoriaux a blanchi sous le harnais. « La raréfaction des embauches ne permet pas de rajeunir les effectifs. Et naturellement, qui dit vieillissement, dit apparition plus fré-

quente de maladies chroniques et aggravation des pathologies », souligne Pierre Souchon. Mais pour les représentants des personnels de la territoriale, l'effet provoqué par la concentration de « tempes grisonnantes » n'est pas le seul facteur explicatif de cet absentéisme qui s'est installé à des niveaux élevés. « Le vieillissement des effectifs est une évidence. Plus d'un salarié de la fonction publique sur trois a au moins 50 ans. Mais la logique financière qui sévit dans la gestion des affaires communales, les politiques de réduction des effectifs, de mutualisation et de regroupement induits par la loi NOTRe déstabilisent aussi profondément les personnels », affirme Jef Lair, membre du bureau fédéral de la CGT Services Publics. Selon le syndicaliste, « on demande aux agents territoriaux de plus en plus de polyvalence, de plus en plus d'implication dans un contexte de raréfaction des moyens. L'arrêt maladie est bien souvent la seule défense contre cette attaque en règle des services publics locaux ».

Au passage, Jef Lair livre son sentiment sur le rétablissement du jour de carence, véritable « leurre jeté en pâture à l'opinion », qui n'aurait, selon lui, aucunement contribué à redresser la situation.

Sans nier le moins du monde la réalité de certaines souffrances vécues par les agents dans leur quotidien, Pierre Souchon oppose une vision plus nuan-

cée. « Lors des entretiens individuels que nous avons menés dans le cadre de notre enquête, nous avons eu souvent affaire à des hommes et des femmes qui étaient plutôt fiers de leur appartenance à la fonction publique territoriale. Les gens ont le sentiment de faire œuvre utile. Ils savent que leur boulot est souvent d'une grande utilité sociale.

## “ La clé de la motivation et de la mobilisation des agents, c'est le management intermédiaire qui la détient ”

C'est un point très positif qui doit être pris en compte par les managers dans les services. La question du sens de leur activité est une question primordiale pour ces salariés ». Si le sentiment de l'utilité sociale de leur mission ne s'est pas érodé, les agents de la fonction publique territoriale revendiquent aussi une « plus grande autonomie dans leur travail quotidien ». Du côté des facteurs de démobilisation qui peuvent expliquer la prégnance d'un fort absentéisme dans les collectivités, la charge excessive de travail est évoquée par un agent sur deux. « Mais l'élément le plus déstabilisant, c'est le sentiment d'incertitude et la perte de confiance dans l'avenir professionnel », estime Pierre Souchon.

Dans ce contexte, l'arrivée de technologies qui permettent de

réduire la pénibilité des tâches et dont on pourrait en déduire qu'elles constituent un remède à l'absentéisme, accroît souvent, bien au contraire, l'inquiétude et le sentiment de dépossesion des agents. « La réponse technologique est un levier intéressant qu'il faut toutefois manier avec beaucoup de précaution », estime Pascal Fortoul. L'arrivée

d'un système électronique de détection d'objets sur un plateau de tri de déchets améliore incontestablement le confort des agents. Mais il sera aussi source de questionnements anxieux sur le maintien en l'état des postes de travail attachés au service...

« La clé de la motivation et de la mobilisation des agents, c'est le management intermédiaire qui la détient, affirme avec force Pascal Fortoul. C'est à cet échelon qu'il revient d'expliquer le sens des actions, de rassurer et de remettre en perspective ». Mais la raréfaction des recrutements externes dans la territoriale a conduit à hisser à des postes de responsabilité intermédiaires des agents sortis du rang. « Sur le plan des principes, c'est louable. Mais c'est souvent totalement contre-productif dans la réalité opérationnelle »,



**Pierre Souchon,**  
dirige le département  
ingénierie services  
de Sofaxis.

observe le président de l'ADGCF. Ces cadres intermédiaires partagent fréquemment les visions pessimistes de leurs équipes et les maintiennent dans des logiques de démobilisation ou de revendication qui compromettent la dynamique collective. « L'entre-soi n'est pas de très bonne politique dans nos collectivités. Les dirigeants plus élevés dans la hiérarchie ont beaucoup de mal à désavouer ces collaborateurs dont ils ont assuré la promotion, soutient ce directeur général des services d'une ville moyenne qui tient à préserver son anonymat. Pour appréhender correctement les sujets du sens des missions et de réduction des incertitudes, les collectivités doivent probablement renforcer leur management intermédiaire et accorder davantage de ressources à la formation ». Sans quoi, l'absentéisme, qui aura représenté en 2017 un coût moyen de 2 112 € par agent, continuera à gagner du terrain. JCS

## Une baisse des effectifs en trompe-l'œil

Selon la Banque des Territoires, l'effectif de la fonction publique territoriale a baissé de 0,4 % en 2017 – ce qui représente 7 200 postes en moins – et de 0,1 % dans l'ensemble de la fonction publique. Mais, nuance l'organisme public, cette baisse est en trompe-l'œil. Elle est la conséquence de la suppression de contrats aidés dont le nombre est passé sur la période de 91 400 à 67 800. Dans le même temps, les effectifs de fonctionnaires ont eux aussi reculé, « mais dans des proportions beaucoup plus modestes (– 1 500, soit - 0,1 %, NDLR). »

---

« DGS d'intercommunalités et d'universités : mêmes combats »

## **De mêmes regroupements à accompagner**

Quelque 5500 fonctionnaires titulaires, 550 M€ de budget... Ces caractéristiques, qui pourraient être celles d'une grosse communauté d'agglomération, sont en réalité celles de l'Université de Strasbourg. Pour son DGS, Frédéric Dehan, qui est aussi depuis un an président de l'Association des DGS de l'enseignement supérieur public (ADGS), il ne s'agit que l'un des nombreux exemples de la similitude des fonctions de DGS dans les deux contextes. Une similitude qui était au cœur de la première rencontre nationale de l'ADGS, organisée à Lyon, le 26 septembre dernier.

L'ADGS, qui regroupe les directeurs généraux des services d'universités, écoles d'ingénieurs et autres établissements publics d'enseignement supérieur « a longtemps été une association de simple corporation, explique son président, mais souhaite aujourd'hui évoluer ».

Nous aussi, notamment dans les universités, nous vivons une période de refonte profonde, avec des fusions d'administrations, des mutualisations de services, etc. Des administrateurs territoriaux ont commencé à venir dans l'enseignement supérieur et nous ont proposé cette ouverture.

Ses membres comptent pour cela sur un rapprochement avec leurs homologues des autres versants de la fonction publique, à commencer par la territoriale. « Nous aussi, notamment dans les universités, nous vivons une période de refonte profonde, avec des fusions d'administrations, des mutualisations de services, etc, argumente Frédéric Dehan. Par ailleurs, des administrateurs territoriaux ont commencé à venir dans l'enseignement supérieur et nous ont proposé cette ouverture ».

## **Créer des ponts avec les collègues**

C'est le cas par exemple de Joris Benelle, ancien DGS de Grenoble Alpes Métropole et aujourd'hui celui de l'Université Grenoble Alpes : « J'ai été intéressé par les enjeux, explique celui-ci. Les universités sont des structures institutionnelles en plein changement. Et j'ai vu qu'il fallait créer des ponts avec les collègues des collectivités, car il s'agit du même métier. Même si nous nous parlons sur le terrain, il faut que cela soit officialisé à l'échelle de chaque bassin public territorial ».

Une officialisation qui a pris la forme, ce 26 septembre, à Lyon, de la signature d'une convention de partenariat (lire l'encadré) entre l'ADGS et l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF).

## **Favoriser les mobilités inter-fonctions publiques**

En perspective derrière ces échanges : une visibilité accrue de la fonction de directeur général des services, la possibilité d'échanger entre pairs autour de missions devenues de plus en plus lourdes au fil des regroupements de collectivités comme d'universités, mais aussi la facilitation des mobilités inter-fonction publique. «Il peut y avoir des liens par exemple entre les postes de rieurs des collectivités, ceux de logisticiens des universités, voire de brancardiers dans la fonction publique hospitalière, estime Joris Benelle. Mais nous nous préoccupons surtout des cadres, pour lesquels les postes sont plus rares ».

Pourquoi pas de mettre en place des mouvements collectifs de cadres?

Plutôt que de créer une « concurrence » entre employeurs publics de ces cadres, l'idée est plutôt d'échanger sur les possibilités d'emploi offertes par chacun, pourquoi pas de mettre en place des mouvements collectifs de cadres...

Pour cette première rencontre nationale, l'ADGS avait choisi de proposer à ses membres , au titre des échanges de pratiques, de croiser les expériences sur le leadership. Un sujet loin d'être « bateau » pour les DGS de ces organisations en phase de changement profond, comme en témoignent les questions qu'ils se posaient là collectivement : « Comment gérer le risque et l'incertitude dans des cultures professionnelles à la fois très hiérarchisées et très individualistes ? », « Comment créer de la cohésion ? »...

## **Remettre l'utilisateur au centre**

Parmi les clés du management qu'ils avancent figure au premier plan l'exemplarité. Celle-ci permet de donner du sens au travail, «ce qui est central pour motiver dans la fonction publique, où l'on ne lie pas la performance à un gain d'argent », rappelle Jacques de Chilly, DG adjoint de la Métropole de Lyon jusqu'à il y a quelques semaines et désormais à la retraite. Pour lui qui a été également dirigeant d'une entreprise privée, « remettre sans cesse l'utilisateur ou le client au centre, aide à lutter contre le syndrome du changement permanent », qui peut inhiber l'engagement des personnels.

La fonction de DGS est très incarnée.

Pour Joris Benelle aussi, cette exemplarité est indispensable car « le phénomène de mimétisme est immédiat » : «J'ai connu un DGS qui manageait par la peur, rapporte-t-il, ce qui a conduit ses cadres à le faire aussi, alors qu'ils n'avaient pas ça en eux à la base ». Pour Isabelle Barth, ancienne directrice de l'école de management de l'Université de Strasbourg et actuel DG de l'Insec Business School, « la fonction de DGS est très incarnée ».

## **Apprendre à « manager » les élus**

Autre point central pour les DGS des deux univers : la nécessité « d'apprendre à manager sa gouvernance », en clair les élus, qu'ils soient enseignants-chercheurs membres du conseil d'administration d'un côté, ou président d'intercommunalité et adjoints de l'autre. Cela signifie par exemple «inciter les élus à remercier les agents, ce qu'ils ne font que rarement spontanément », selon Jacques de Chilly.

Mais aussi clarifier régulièrement les positionnements et rôles respectifs, car, affirme Frédéric Dehan, « les tensions apparaissent souvent parce que quelqu'un s'est décalé de sa fonction, par exemple un élu qui s'est arrogé des fonctions administratives ». Il semble clair que de cette union de leurs préoccupations, les DGS de la fonction publique veulent tirer une force.

## **Convention ADGS-ADGCF : une première**

La première rencontre de l'ADGS, le 26 septembre à Lyon, a été l'occasion pour son président, Frédéric Dehan, de signer une convention de partenariat avec Pascal Fortoul, DG de la communauté du pays voironnais (Isère) et président de l'ADGCF. Au menu, notamment : une concertation pour parler d'une même voix sur les projets de loi et autres rapports d'experts sur les réformes territoriales, l'évolution du statut de la fonction publique, etc, mais aussi sur l'implantation des universités au sein des espaces intercommunaux. Par ailleurs, pour permettre les échanges de pratiques autour de l'accompagnement des fusions, chacune des associations ouvre son réseau et ses ressources documentaires à l'autre. L'ADGCF invite également l'ADGS à participer à ses Universités d'été, qui se dérouleront les 4 et 5 juillet 2019, pour la première fois non pas au Grand-Bornand (Haute-Savoie) comme l'association en avait fait une tradition, mais à Deauville (Calvados). Pour les DGS de l'enseignement supérieur, cette convention est une première, avant d'autres envisagées, notamment avec leurs homologues de la fonction publique hospitalière.

-----  
« Les maires... aussi des citoyens »

## **Les propos de l'AMRF nous ont médusés et affligés**

« Usés » par la fonction, plusieurs maires ont décidé cet été de rendre leur écharpe. Cette vague de démissions interpelle à double titre. Sur le fond, parce qu'elle est le symptôme des dysfonctionnements chroniques de notre organisation territoriale ; sur la forme, au regard des réactions particulièrement virulentes de représentants d'élus qu'elle a suscitées. L'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) n'a pas été épargnée, se voyant précisément apostrophée par l'Association des maires ruraux de France (AMRF) dans son journal dans un article intitulé sans détour « Un dédain sans nuance ».

Pourquoi une telle attaque ? En raison de nos positions en faveur du développement de l'intercommunalité bien sûr, du regroupement des communes sans doute et, casus belli, de notre promotion de l'administration locale unique. Pour l'AMRF, pas de doute : c'est la mort de l'institution communale que nous voulons. Soyons francs : au-delà de leurs aspects caricaturaux, les propos de l'AMRF nous ont médusés et affligés par leur radicalité et leur conservatisme. Faut-il croire qu'il est plus aisé d'endosser le costume de l'opprimé, de diaboliser l'intercommunalité et ses cadres, le gouvernement et, plus largement, les « élites » plutôt que de proposer une analyse argumentée et une vision constructive de notre architecture territoriale ? Nous ne voulons pas le croire.

C'est pourquoi nous prenons ici le parti de nous adresser directement aux représentants de l'AMRF. Nous aimerions échanger avec vous, lever nos doutes et mieux appréhender les ressorts de cette « réalité locale » dont vous affirmez être les dépositaires. Les modes de vie de nos concitoyens ont évolué, leurs mobilités multiples les déconnectant progressivement des seuls territoires communaux et bouleversant leur usage des services publics : ce qui est « proche » désormais, c'est ce qui est « accessible ».

## **Notre pari : l'administration locale unique**

Dans le même temps, à l'aune du casse-tête récurrent des bouclages de listes municipales et de l'assèchement continu des budgets publics, c'est la double peine qui se profile pour les téméraires qui prendront part aux élections locales de 2020. Faut-il pour autant en appeler à la fin de l'édifice communal ? Certainement pas. Les communes doivent demeurer la brique de base de l'édifice intercommunal ; elles doivent préalablement gagner en robustesse afin de retrouver leur pleine vitalité et efficacité. L'Association des maires de France, en portant la dynamique des communes nouvelles – après s'y être opposée, l'a bien compris : c'est dans ce cadre rénové que peuvent mieux se déployer les politiques publiques et émerger des vocations mayorales.

C'est aussi le pari que nous vous proposons avec l'administration locale unique : la possibilité, pour les communes rurales notamment, de recouvrer des marges de manœuvre et d'enrayer la pénurie des ressources territoriales. C'est là notre seul dessein : contribuer à l'amélioration de l'action publique locale en proposant et en débattant à partir de notre seule expertise d'usage. Nous sommes bien placés pour le savoir, et vous nous l'avez si bien rappelé : les élus sont les détenteurs de la légitimité démocratique.

C'est pourquoi nous voudrions in fine vous adresser une requête, ou plutôt, vous suggérer un premier débat possible : celui du discernement entre éthique de conviction et éthique de responsabilité. Cette demande repose sur le simple fait qu'il nous semble devoir rappeler que les directeurs généraux d'intercommunalité que nous sommes et que nous fédérons à l'ADGCF, sont aussi des citoyens.

---

« La proximité avec une métropole : entre atout et handicap pour les territoires voisins »



## La proximité avec une métropole : entre atout et handicap pour les territoires voisins

18/09/2018 | Virginie Fauvel

Aménagement du territoire | Organisation territoriale - Elus

Quatre étudiants de l'école urbaine de Sciences Po Paris ont établi une analyse comparée entre les métropoles de Lille, Toulouse et Nantes dans leurs coopérations avec les territoires voisins, questionnant la perception qu'élus et cadres administratifs ont de ces relations.

Concernant les métropoles, rien n'est automatique. Une étude comparée de quatre étudiants de l'école urbaine de Sciences Po Paris, présentée le 4 septembre lors d'une table-ronde organisée par l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) et réalisée en partenariat avec la Banque des Territoires, l'ord le cou à quelques idées reçues. Notamment celle selon laquelle un soutien à la croissance des métropoles va naturellement de pair avec un rayonnement de leur dynamisme sur les territoires voisins, par effet d'entraînement. Postulat qui était pourtant le point de départ de la loi Notr (2015) ou de la signature du pacte État-métropoles (2017). Cet effet, loin d'être systématique, serait même globalement limité, selon les travaux du laboratoire de recherche ÉconomiX relayés par une note de France Stratégie publiée en novembre 2017.

### Système en étoile, auto-centré ou propice à la coopération

Le but de l'étude est de questionner "la perception que les élus et cadres administratifs ont de ces systèmes urbains, et les stratégies coopératives qu'ils mettent en place". Trois configurations métropolitaines ont été retenues.

Le système toulousain est intéressant car le "terrain offre l'exemple d'une métropole à la ville-centre prédominante [...] et intégrée au cœur d'un système en étoile avec des transferts importants, notamment de masse salariale". Il fédère 37 communes, 746.900 habitants, 435.300 emplois, 1.630 habitants / km<sup>2</sup>, 458 km<sup>2</sup>. Le budget en 2017 était de 1,241 milliard d'euros.

Souvent cité comme un écosystème territorial propice à la coopération, qui explique en partie sa bonne résilience à la crise économique de 2008, le bassin métropolitain nantais compte quant à lui 24 communes, 619.200 habitants, 331.900 emplois, 1.183 habitants / km<sup>2</sup>, 523 km<sup>2</sup>. Son budget en 2017 était de 1,2 milliard d'euros, dont 436 millions d'euros consacrés à l'investissement. Selon le rapport de France Stratégie, la métropole partage sa dynamique d'emploi avec les territoires qui l'entourent.

Enfin, Lille et son archipel urbain et industriel pèsent plus lourd : 90 communes, 1.139.900 habitants, 509.800 emplois, 1.760 habitants / km<sup>2</sup>, 648 km<sup>2</sup>. Son budget était de 1,125 milliard d'euros en 2017. La métropole lilloise présente "un intérêt indéniable pour observer la mise en place de stratégies coopératives dans un contexte a priori institutionnellement fragmenté et économiquement fragilisé", notent les auteurs, qui évoquent une image de "métropole à dynamique auto-centrée".

### Contexte historique

Souvent cités par les personnes interviewées dans le cadre de cette étude, les schémas de planification, les instances de dialogue, les agences d'urbanisme, les contrats et les institutions pouvant servir de médiateur (telles que la région ou le département) ainsi que les syndicats mixtes apparaissent comme les principaux instruments de coopération.

Les quatre étudiants ont toutefois démontré que le contexte historique local joue un rôle capital dans la manière dont les acteurs s'approprient ces outils. Ainsi à Nantes, la Loire a façonné un ensemble commercial complémentaire entre un arrière-pays agricole fournisseur en denrées alimentaires et le port de Saint-Nazaire, ouverture atlantique permettant leur exportation. À Toulouse, l'élément marquant est plutôt la couronne de villes moyennes situées à une heure de la métropole qui a conduit à ce système en étoile structuré en partie par l'industrie aéronautique et l'implantation de sous-traitants à Rodez, à Figeac, ou dans le département du Gers. À Lille, le caractère transfrontalier de la ville oriente une partie des échanges vers l'Europe mais le système urbain est indissociable de son histoire industrielle et du bassin minier.

### Appropriation plus ou moins forte du vocabulaire

Les auteurs de l'analyse comparée relèvent aussi que "les discours sur l'affirmation des fonctions métropolitaines" font "l'objet ou pas d'une appropriation plus ou moins forte de la part des territoires avoisinants". À Nantes, "l'alliance des territoires" portée par Johanna Rolland, présidente de la métropole, s'est largement diffusée, notamment au sein du pôle métropolitain Nantes-Saint Nazaire. À Toulouse, mais aussi et surtout à Lille, l'argumentaire sur la centralité de la métropole et le renforcement des fonctions métropolitaines supérieures fait l'objet d'une plus grande prudence de la part des acteurs locaux.

### Démocratie du sommeil

L'étude s'attèle également à la question des déplacements réguliers entre métropoles et territoires alentours, qui soulèvent le problème de "la démocratie du sommeil". Il s'agit d'après l'étude "de l'inadéquation entre zones économiques productives et résidentielles, ce qui pose la question du rééquilibrage économique entre communes de résidence et d'activité". "L'accueil des populations provenant de la métropole pose en effet des questions très différentes pour les territoires périphériques selon qu'il s'agit de ménages modestes, chassés par un foncier élevé, ou de cadres métropolitains attirés par des espaces périurbains ou ruraux", concluent les auteurs.

### LIRE AUSSI

Environnement - Transition énergétique : France Stratégie délivre des conseils aux collectivités 31/10/2017

Les métropoles, locomotives de leur territoire ? Pas toujours ! 17/07/2017



« Les territoires métropolitains au centre des débats »

ACTUALITÉS

## Les territoires métropolitains au centre des débats



DU MÊME AUTEUR

Harmony Roche,  
coordinatrice  
nationale du



Le 6 septembre 2018

Quels types de liens et d'interactions existent (ou devraient exister) entre les métropoles et leurs environnements territoriaux ? Ces questions, entre autres, ont réuni à Paris les auteurs de deux publications récentes consacrées à ces thématiques lors d'une table-ronde organisée par l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF) et ses partenaires sur « les dynamiques métropolitaines contemporaines au prisme de la recherche-action »<sup>1</sup>.

Ne pas se fier aux impressions ! Si l'imagerie populaire tend à faire de la « métropole » une ville importante aux espaces naturels contraints, la réalité sur le terrain - dans le cadre de la loi MAPTAM (2) du 27 janvier 2014 - est quelque peu différente, comme ont pu en débattre les intervenants à la conférence intitulée « Les dynamiques métropolitaines contemporaines au prisme de la recherche-action ». Une manifestation organisée<sup>1</sup> à l'occasion de la sortie de deux ouvrages (voir encadré ci-dessous) consacrés notamment aux environnements territoriaux de ces métropoles, aux dynamiques existantes ou à créer entre les grandes agglomérations et les territoires périurbains / ruraux qui composent ces EPCI, mais aussi aux relations qu'elles peuvent entretenir entre elles, avec les États et les organismes supranationaux.



Chacun en convient, la métropole ne se réduit pas une ville. Bruno Cassette, directeur général des services de la MEL (Métropole européenne de Lille), le montre bien en rappelant que la métropole lilloise se compose de 90 communes dont 60 % de moins de 5 000 habitants, le tout sur un territoire dont la moitié n'est pas « artificialisé ». Quant au rôle à jouer, selon lui, les métropoles doivent aller bien au delà de la délivrance des services et, grâce aux moyens dont elles disposent, devenir des « manageuses de leur territoire » dans un contexte d'alliances de ces territoires en interne, bien sûr, mais aussi vis à vis de l'État et de l'Europe. Aujourd'hui, un « outil » existe (ce statut), conclut-il, qui doit permettre « la construction d'une chaîne de valeur ».

 **Les métropoles doivent aller bien au delà de la délivrance des services et, grâce aux moyens dont elles disposent, devenir des « manageuses de leur territoire » dans un contexte d'alliances de ces territoires en interne, bien sûr, mais aussi vis à vis de l'État et de l'Europe, selon Bruno Cassette, directeur général des services de la Métropole européenne de Lille.**

Pour leur part, aux termes d'une analyse comparée des systèmes de Lille, Nantes et Toulouse, quatre étudiants de l'École urbaine de Sciences Po Paris ont montré que le contexte historique local (géographie, industries, déplacements pendulaires...) joue un rôle très important dans la manière dont les acteurs s'approprient des « outils » tels que les SCOT, les agences d'urbanisme, les nouveaux contrats de réciprocity, les associations de dialogue, les syndicats mixtes... Mais il ressort également de cette étude que les acteurs locaux attendent des politiques publiques qu'elles intègrent davantage les enjeux de la « société mobile » d'aujourd'hui où les citoyens vivent en « multi-appartenance » au regard des territoires. Autres demandes émanant des territoires, l'extension des capacités d'ingénierie et le renforcement des instances de dialogue métropolitaines...

Dans ces conditions, quels éventuels enseignements, tirer des exemples étrangers ? Giuseppe Bettoni, professeur de géopolitique à l'université de Rome Tor Vergata, est clair : il estime que la « superposition » d'un outil administratif et organisationnel sur un existant réel et « vivant » doit se faire avec beaucoup de précaution car un phénomène « d'absorption » de la périphérie par le centre peut très vite se produire. En Italie, explique-t-il, faute de décisions adaptées, beaucoup de situations sont devenues insolubles (excepté Bologne qui a réussi son projet) : Rome est ainsi pour lui « un exemple de non aménagement ». À Montréal, commente un autre intervenant, le centre et la périphérie ne coopèrent pas (peur de ce phénomène d'absorption) et c'est le gouvernement du Québec qui joue le rôle de médiateur entre eux.



**La « superposition » d'un outil administratif et organisationnel sur un existant réel et « vivant » doit se faire avec beaucoup de précaution car un phénomène « d'absorption » de la périphérie par le centre peut très vite se produire, selon Giuseppe Bettoni, professeur de géopolitique à l'université de Rome Tor Vergata.**

#### Des risques à prévenir



Assez pessimiste au regard de la situation française actuelle, Jean-Marc Offner, président de l'École urbaine de Science Po (auteur de la postface du second ouvrage) se demande, lui, si les pouvoirs publics ne passent pas à côté de l'enjeu, autrement dit à côté de la « vraie rupture » que pourrait constituer la métropole ; ils ne semblent en effet ne l'envisager que comme « une grande ville en plus grand », plutôt tournée vers « l'introversion ». Or, pour Jean-Marc Offner, si une métropole est « un peu » riche de ses ressources propres, elle l'est « surtout de ses capacités relationnelles et de ses interdépendances » ; ce qui compte, c'est qu'elle se dise : « il est plus important de passer plus de temps avec mes voisins qu'à régler mes problèmes intra communaux ». Pour cela, les pouvoirs publics doivent organiser, réguler, les processus de métropolisation au bénéfice des territoires. Et dans ce domaine les pistes de réflexion ne manquent pas.

(1) Manifestation organisée par l'Association des directeurs généraux de France, l'Assemblée des communautés de France, l'Association des petites villes de France, la *Fédération nationale des agences d'urbanisme*, *Berger-Levrault*, la *Caisse des dépôts*.

(2) Loi de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles

Programme : <https://lnkd.in/guGMAYa>

#### **Les deux publications**

- Métropoles en chantiers n° 2, Ambitions métropolitaines, réalités territoriales, sept. 2018, Berger-Levrault, coll. « Au fil du débat ».
- Les environnements territoriaux des métropoles : quelles stratégies de coopération au service du développement local ? Analyse comparée des systèmes de Lille, Nantes et Toulouse. Projet collectif, École urbaine de Sciences Po Paris.

« L'intercommunalité, un espace d'expérimentation et d'innovation pour le tourisme »

## L'INTERCOMMUNALITE, UN ESPACE D'EXPÉRIMENTATION ET D'INNOVATION POUR LE TOURISME



**Que représente le tourisme pour la communauté de communes Cœur Côte Fleurie qui regroupe 11 communes localisées essentiellement sur le littoral Normand ?**

L'enjeu est, pour nous, de taille puisque l'économie touristique tourne 11 mois sur 12 et notre communauté de communes voit sa population de 20 000 habitants atteindre 150 000 personnes en pic de saison. Notre économie est portée à 80 % par le tourisme dont les revenus sont générés à 50 % par des travaux dans l'habitat (rénovation, entretien, paysagisme...). Et c'est là notre spécificité puisque le tourisme profite aux TPE-PME locales de bâtiment et de services à la personne. Je précise que nous dénombrons 37 000 résidences dont 11 000 principales, 12 000 secondaires et le solde, occupé par des bi-résidents, continue de s'accroître grâce à la fibre optique. En effet, Philippe AUGIER, président de la communauté de communes a fait le choix, dès 2009, d'équiper l'ensemble du territoire en fibre favorisant ainsi un tourisme de séjour régulier. Il a également actionné d'autres leviers tels que le sport, l'événement permanent, la culture pour attirer une population touristique plus jeune et plus

constante. Résultat, en période de crise, nous n'avons pas perdu d'emploi ; nous en avons au contraire gagné. Pour la seule commune de Deauville, le tourisme occupe aujourd'hui 4,3 emploi par actif contre 3,5 avant la crise de 2008-2009. A titre de comparaison, ce ratio s'établit à 1,5 pour notre communauté de communes et à 0,8 pour les grandes villes de Normandie – Caen, Le Havre, Rouen.

**La loi NOTRe du 7 août 2015 a modifié la répartition de la compétence tourisme transférant notamment de manière obligatoire la « promotion du tourisme » des communes vers les intercommunalités. Comment avez-vous abordé cette nouvelle compétence ?**

Avec Philippe AUGIER, nous avons réagi très vite avec la création d'une société publique locale (SPL) regroupant 10 communes – la commune de Trouville-sur-Mer ayant préféré un EPIC intercommunal autour de sa station classée. Les communes ont adhéré à ce projet de SPL, un mariage aux acquêts où chacune est libre de mettre ce qu'elle veut dans la corbeille de la mariée, avec l'objectif commun de renforcer l'attractivité du territoire et mener toutes les actions en faveur de son développement économique et touristique. Nous disposons, entre autres, d'un actif sur lequel capitaliser, illustré par cet exemple : le mot Deauville arrive en première position des consultations sur les moteurs de recherche pour les courts séjours devant Barcelone ou Paris. La SPL a ainsi décidé de déployer une signature communautaire, la marque ombrelle *In Deauville* que déclinent aussi bien les villes balnéaires que les villages plus reculés dans les terres. Cela

a changé le concept des offices de tourisme ; on vient désormais acheter une expérience. La SPL devient un assembleur d'expériences.

**Tourisme rime avec emplois saisonniers. Avez-vous développé une Maison des saisonniers ou un dispositif équivalent pour gérer aux mieux le flux des saisonniers et leurs conditions de travail ?**

La question du logement des saisonniers s'est posée en 2006 avec un besoin estimé de 250 chambres. La mise en place d'une Maison des saisonniers s'est heurtée à plusieurs écueils, en particulier la distance entre les différentes villes balnéaires, la prise en charge financière et la mobilisation de parties prenantes (collectivités, partenaires sociaux). Le Groupe Barrière, propriétaire de plusieurs établissements sur la communauté de communes, a de son côté créé sa propre Maison de saisonniers avec 120 chambres. Le marché s'est finalement auto-régulé. Le sujet est plutôt de trouver de la main d'œuvre. Les collectivités organisent des salons professionnels parce que des centaines d'emplois restent non pourvus. C'est d'une certaine façon le revers de la médaille de cette désaisonnalisation du tourisme, une tendance qui devrait perdurer grâce aux villes et villages qui déclinent leur partition touristique derrière la SPL et l'identité *In Deauville*.

**Marc BOURHIS**  
**Directeur Général des Services de la communauté de communes Cœur Côte Fleurie. Vice-président délégué au tourisme et à l'attractivité économique de l'ADGCF.**



ASSOCIATION  
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX  
DES COMMUNAUTÉS  
DE FRANCE

