



ASSOCIATION
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES COMMUNAUTÉS
DE FRANCE

Quel monde territorial demain et quel logiciel pour l'action publique territoriale ?

NEW DEAL

SAS au capital de 200 000 euros
4, place Vaucanson ■ 38000 Grenoble

Contact Didier Locatelli
06 12 45 60 62
didier.locatelli@new-deal.fr





Rappel du contexte

Créée en 1992, l'ADGCF s'est attaché à faire émerger un mouvement unifié de professionnels de l'intercommunalité permettant de valoriser une vision constructive de l'intercommunalité de projet. Outre sa volonté de tisser des liens entre les DGS et les DGA des Communautés de France, de contribuer à la promotion de communautés, l'association s'est fixée comme mission d'organiser les échanges d'information et d'expérience entre les agents. Elle a aussi comme ambitions d'apporter sa contribution aux grands débats qui touchent le monde territorial, la coopérations intercommunales et les communautés.

Dans sa démarche visant à nourrir la réflexion collective sur les grands enjeux de l'action publique territoriale et notamment intercommunale, l'ADGCF a produit deux grands documents fondateurs.

- Elle a élaboré en 2013, un « Manifeste de l'Association des Directeurs généraux des Communauté de France ». l'élaboration du manifeste a été l'occasion de formaliser la vision de l'intercommunalité défendue par l'association ainsi que la vision du métier, du rôle et de la mission du DGS d'intercommunalité défendue pas l'ADGCF.
- En 2016 et 2017, elle s'est penché sur l'épineuse question de l'adaptation du statut de al fonction publique territoriale afin de préserver la qualité du service public local

Lors de l'élaboration de ces deux documents fondateurs, l'association a très largement consulté et associé les acteurs intercommunaux qu'ils soient membres ou non de l'association. Elle se propose aujourd'hui de lancer la réflexion permettant d'aboutir, en 2019, à la publication d'une troisième document à visée plus prospective permettant de dessiner les contour du monde territorial de demain et du logiciel de l'action publique territoriale.



Un monde territorial en mutation...

Le monde territorial a été particulièrement bousculé durant la dernière décennie...

- **La métropolisation consacre la prise de pouvoir des villes sur les territoires.** Elle change radicalement non seulement le fonctionnement non seulement le fonctionnement mais aussi la nature même des territoires. Elle se traduit par une concentration de l'économie productive dématérialisée dans les grandes agglomérations et une économie des territoires non métropolitains portés par l'économie présentielle. Les lois du développement économique territorial sont désormais distinctes des lois du développement macro-économique : pour la plupart des territoires l'enjeu est moins de produire de la richesse que de capter des revenus. Les mécanismes de redistribution liés aux personnes impactent fortement l'économie territoriale. Le territoire métropolitain et péri-métropolitain constitue un système interdépendant : la métropole ne peut seules réunir toutes les aménités nécessaires à son développement et l'hinterland vit en grande partie du ruissellement métropolitain. Au sein d'un même système territorial, les territoires sont davantage en situation de complémentarité qu'en situation de concurrence. On entre dans l'âge de la réciprocité territoriale.
- **Entre le grand débordement territorial et l'individualisation des modes de vie,** l'analyse des modes de vie révèle des pratiques territoriales qui n'ont plus grand chose en commun avec la manière dont les français vivaient jusque dans les années 90. Nos contemporains ont désormais une utilisation de plus en plus large et de plus en plus discontinue des territoires avec un territoire dans lequel ils dorment et des territoires dans lesquels ils vivent. La transformation des temporalités favorise l'individualisation des modes de vie et rend obsolète le maintien d'une approche « one size fits all » en matière de service public. Entre choix et contrainte, chaque individu se construit une multi-territorialité qui lui est propre. La proximité, au sens géographique du terme, est désormais davantage une construction politique voire symbolique qu'une attente réelle des individus. Elle n'est plus le garant d'un accès équitable aux équipements et aux services.



Un monde territorial en mutation...

- **L'Acte III de la décentralisation marque le passage d'une logique de décentralisation à une logique de rationalisation territoriale.** La fin de la clause de compétence générale et la spécialisation des collectivités renforce le besoin de coopération et de co-production des politiques publiques entre les territoires et entre les échelons territoriaux. Elle marque la fin de la collectivité conçue comme « un petit Etat ».
- D'autant que la crise des finances publiques questionne fortement la capacité à « faire » des collectivités et pose **la question des modes alternatifs de production des politiques et des services publics.** La sphère publique est confrontée à un dilemme avec un besoin de service public qui tend à augmenter du fait des évolutions sociétales et une ressource publique qui se raréfie. Elle a jusqu'à ce jour répondu à ce dilemme par des stratégies d'ajustement qui montrent aujourd'hui ses limites. Quoi qu'il en soit, elle doit faire le constat qu'elle n'a plus les moyens (ni l'autorité) pour exercer un monopole sur la gestion des biens publics et des biens commun
- **Le besoin de transition vers un développement soutenable connecté au vivant change à à fois les logiques de développement des territoires et la production même des politiques publiques.** S'agissant des modèles de développement, les territoires doivent s'orienter vers des modèles plus résilients et davantage liées aux ressources locales du territoire. En matière de politiques publiques, l'enjeu n'est plus de juxtaposer des politiques environnementales avec des politiques de développement classiques mais d'intégrer les principes du développement durable à l'ensemble des politiques conduites
- **Enfin, la révolution numérique change le contenu mais aussi l'intermédiation et la production même des services et des politiques publiques.**



Qui appelle un effort d'anticipation...

On peine à mesurer encore l'impact combiné de l'ensemble des ruptures précédemment évoquées.

Quoi qu'il en soit, chacun sent bien qu'un monde territorial est en train de s'effacer et qu'un autre émerge bien que l'on peine en en deviner l'intégralité des contours. Un nouveau logiciel de l'action publique territoriale se met également en œuvre avec le passage d'un logique de projet à une logique de processus, de la réalisation d'objets complexes mais pré-définis à la mise en mouvement des organisations, d'une attention focalisée sur le « quoi » à une attention centrée sur le « comment », d'une logique « top-down » à une logique circulaire, de managers experts de l'organisation, du pilotage et du contrôle à des managers qui impulse, qui éclairent la complexité et qui donne du sens...

Et dans cette hypothèse, il paraît important d'anticiper sur ce nouveau monde territorial qui est en train d'émerger pour inventer une action publique territoriale renouvelée. Quelques exemples...



Qui appelle un effort d'anticipation...

- **Piloter des territoires interdépendants et structuré par des flux, co-construire des politiques publiques appelle des réponses, notamment en terme de processus, qui restent largement à inventer.** La puissance de la métropolisation et de l'évolution des modes de vie révèlent chaque jour les limites d'une approche classique construite sur la seule évolution des périmètre et la seule répartition des compétences.
 - Il est aujourd'hui impossible de définir un niveau territorial organisant une superposition exacte entre périmètre institutionnel et réalités sociodémographiques : l'enjeu n'est plus seulement de redécouper les territoires et d'élargir les périmètres mais d'articuler les échelles.
 - Il n'existe plus de territoire institutionnel pertinent capable d'exercer un monopole sur l'action publique : en fonction des enjeux, l'échelle pertinente à partir de laquelle déployer la politique publique varie. Un même enjeu sectoriel (transport ...) ou thématique (développement durable...) étant nécessairement multiscale, il s'agit désormais de déployer une même politique à des échelles multiples : l'enjeu n'est plus d'empiler les politiques publiques mais de les inter-territorialiser.
- Passer d'une logique de «périmètre» et de «compétence» à une logique de « politiques » et « d'échelles pertinentes » se conçoit bien dans la théorie. Faire atterrir le principe dans l'action quotidienne s'avère beaucoup plus complexe et délicat.



Qui appelle un effort d'anticipation...

- **De même la majorité des impacts de la révolution numérique sur l'action publique restent à venir.** Bien évidemment, le bouleversement de l'intermédiation entre le producteur du service et son bénéficiaire et le développement des logiques de « peer to peer » sont d'ores et déjà une réalité dans de nombreuses collectivités.
- Mais la révolution numérique ouvre bien d'autres perspectives. Le numérique permet de gérer la complexité organisationnelle liée à la production d'un service organisé à partir de contributions parcellaires multiples et ouvre la possibilité d'une hybridation de la production des politiques et des services publics avec une implication directe des bénéficiaires. Le développement des plateformes grâce au numérique et la crise de l'idéologie propriétaire avec désormais des individus qui privilégie l'usage à la possession, ouvrent un nouveau paradigme dans lequel des individus interconnectés en dehors des organisations classiques (entreprises, collectivités...) seront tour à tour bénéficiaires et producteur de services en valorisant ses ressources non utilisés facilement mobilisable selon les principes de la société du coût marginal zéro de Jérémy Rifkin.
- Pour la sphère publique qui n'a plus désormais les moyens ni l'autorité pour exercer un monopole sur la gestion des biens communs, c'est l'opportunité de clore le débat ouvert par le fameux article de Gareth Hardin sur « la tragédie des communs » et de trouver une troisième voie entre le monopole et la privatisation : c'est l'opportunité (mais qui ne va pas sans contraintes...) d'expérimenter les principes de l'économie du partage et de l'économie collaborative à la gestion des biens publics et d'hybrider l'action publique en déconnectant la fonction d'autorité organisatrice du service et celle d'autorité productrice. Il ne s'agit plus nécessairement de « faire » mais aussi de « faire avec » ou de « faire faire » et pas uniquement dans une hybridation public/privé



Qui appelle un effort d'anticipation...

- **Troisième exemple : la réforme territoriale.** L'Acte III s'est traduit par un mouvement inédit, depuis le début de la décentralisation, de recomposition territoriale et de réorganisation des pouvoirs locaux. Si certains ont pu dénoncer la brutalité de la mise en œuvre de la réforme alors même que tout ces contours étaient connus depuis le rapport Balladur, force est de constater que nous ne sommes encore qu'au milieu du gué. L'élargissement des périmètres intercommunaux pose inévitablement la question de la réorganisation infra-territoriale autrement dit de la recomposition communale et donc des communes nouvelles et ce pour au moins 4 grandes raisons. Pour des raisons d'équilibre territorial avec l'affaiblissement mécanique des villes centre par l'élargissement des périmètres intercommunaux. Pour des raisons de gouvernance ; le morcellement communal rendant particulièrement complexe la gouvernance d'intercommunalités élargi. Pour des raisons financières ; la répartition des ressources au sein du bloc local demeurant encore aujourd'hui très largement favorable aux communes.
- Mais surtout pour des raisons d'organisation de l'action publique. L'extension des périmètres communautaires pose la question de la capacité des EPCI à gérer des compétences réclamant de la proximité. On voit bien que deux modèles sont en débat. Celui de la territorialisation qui s'inscrit dans une logique de transfert de compétences sans cesse plus nombreuses aux EPCI et de dévitalisation progressive des communes voire de passage à la supra-communalité. Celui de la recomposition communale avec des communes nouvelles construites sur les bassins de services permettant à l'intercommunalité de redonner des compétences de proximité aux communes recomposées (exemple d'Annecy).
- Pour la première fois depuis la relance de l'intercommunalité par la loi Chevènement, se présente la possibilité non pas de dévitaliser les communes mais de renforcer leurs prérogatives en bonne intelligence avec l'intercommunalité avec des communes recomposées et qui ont vocation à s'occuper des services de proximité et des EPCI élargis qui assurent la cohérence de l'aménagement et la solidarité territoriale. C'est tout à fait singulier par rapport à ce qu'à connu le bloc local depuis 20 ans.



...et d'imagination.

Ces quelques exemples montrent bien que l'action publique locale n'est pas simplement confrontée à une simple défi d'adaptation (à la métropolisation, à la raréfaction de la ressource, à la réforme territoriale...) mais que ce profile un monde territorial radicalement nouveau qui implique d'élaborer un nouveau logiciel de l'action publique territoriale. Il ne s'agit pas uniquement de défendre une vision de la place singulière de l'intercommunalité dans l'architecture institutionnelle ni de promouvoir une approche moderne de l'action publique locale et des conditions à réunir pour garantir. Il s'agit :

- De **déconstruire des représentations datées** (du territoire, de la collectivité,
- De questionner l'**efficacité des principes** qui jusqu'à aujourd'hui on fondé l'efficacité de l'action publique locale

Et surtout

- **D'inventer des alternatives opérationnelles** et pas uniquement théoriques aux représentations et principes désormais obsolètes

Cette ambition nous conduit à formuler trois idées-clés pour conduite la démarche:



...et d'imagination.

Trois idées-clés pour conduire la démarche:

- **Une réflexion nécessairement «disruptive».** Il ne s'agit pas de conduire un simple travail d'analyse qui conduirait inévitablement à prolonger des tendances (et des biais...) acquis mais d'entreprendre un travail d'innovation territoriale
- **Une réflexion nécessairement pluridisciplinaire :** davantage encore que l'impact de chaque rupture, c'est la combinaison des ruptures qui mérite d'être investiguée : c'est par exemple la révolution numérique (rupture technologique) couplée à la crise de l'idéologie propriétaire (rupture sociétale), combinée à la raréfaction de la ressource publique (rupture financière) qui ouvre le débat de l'expérimentation de nouveaux modes de faire et de l'hybridation de l'action publique avec le collaboratif. Prise individuellement chacune des ces trois ruptures ne permet pas la projection dans une logique alternative y compris la révolution numérique.
- **Une réflexion nécessairement collaborative,** c'est à dire une réflexion conduite avec et par les territoriaux



Les **représentations** et les **principes**
qui ont fondé l'action publique
territoriale jusqu'à aujourd'hui



Représentations historiques et principes de l'action publique territoriale

La décentralisation s'est construite comme **une démultiplication du modèle de l'État** : à chacun des échelons territoriaux, le local, le départemental, le régional, on a **fabriqué et juxtaposé des petites nations et empilé les souverainetés.**

Elle s'est appuyée sur un présupposé : **l'efficacité des politiques publiques est directement dépendante de la pertinence du périmètre** sur lequel elles sont déployées... d'où un effort constant **d'adaptation des périmètres institutionnels aux territoires vécus** (les bassins de vie)...

Sur ce présupposé s'est progressivement développé une **«mythologie de la taille critique»** à atteindre (des périmètres intercommunaux, des métropoles, des régions...) à partir de laquelle **l'efficacité** (économique, territoriale, publique...) **serait décuplée.**



Représentations historiques et principes de l'action publique territoriale

La décentralisation : **une démultiplication du modèle de l'État**

Faire émerger un territoire pertinent

**Doter ce territoire d'une institution
avec un gouvernement et une administration**

Doter cette institution d'une autonomie financière

**Une quête du territoire pertinent unique :
le bassin de vie**

**Pour produire de la politique publique,
il faut fabriquer du territoire**



Représentations historiques et principes de l'action publique territoriale

Les
représentations

Le territoire, une petite nation

La société, un « tout » homogène

La collectivité, un État «souverain» en réduction

L'intérêt général, l'intérêt supérieur de la collectivité

L'égalité, une promesse républicaine mais aussi territoriale

La proximité, principal marqueur de l'efficacité territoriale

L'autonomie ou une logique d'empilement et de foisonnement

Le monopole, ce qui relève de l'intérêt général est de prérogative publique

Les principes qui fondent l'efficacité de l'action publique



Les **mutations** qui questionnent l'action publique telle que conçue originellement



Les ruptures et mutations qui questionnent les pratiques originelles

La
métropolisation

L'évolution
des valeurs
et des modes de vie

La réforme
territoriale

La raréfaction
de la ressource
publique

La révolution
numérique
et la robotisation

La transition
vers un modèle
de développement
soutenable



Les ruptures et mutations qui questionnent les pratiques originelles

La
métropolisation

L'évolution
des valeurs
et des modes de vie

La réforme
territoriale

La prise de pouvoir des villes et l'interdépendance des territoires

- **La tertiarisation de l'économie entraîne une spécialisation fonctionnelle des territoires** avec une concentration de l'économie productive dématérialisée dans les grandes agglomérations et une économie des territoires périphériques portés majoritairement (mais pas exclusivement...) par les activités présentesielles.
- **Les lois du développement économique territorial sont distinctes des lois du développement macro-économique** : pour la plupart des territoires l'enjeu est moins de produire de la richesse que de capter des revenus. Les mécanismes de redistribution liés aux personnes impactent fortement l'économie territoriale.
- **Le territoire métropolitain et péri-métropolitain (périurbain et rural) constitue un système interdépendant** : la métropole ne peut seule réunir toutes les aménités nécessaires à son développement et l'hinterland vit en partie du ruissellement métropolitain organisé par les naveteurs.
- **Au sein d'un même système territorial, les territoires sont davantage en situation de complémentarité qu'en situation de concurrence.**



Les ruptures et mutations qui questionnent les pratiques originelles

La
métropolisation

L'évolution
des valeurs
et des modes
de vie

La réforme
territoriale



Le grand débordement territorial et l'individualisation des modes de vie

- L'évolution des modes de vie bouleverse les pratiques territoriales avec une utilisation de plus en plus large et de plus en plus discontinue des territoires (UN territoire dans lequel les individus dorment et DES territoires dans lesquels ils vivent) et une individualisation des modes de vie liée à la transformation des temporalités.
- L'évolution des modes de vie change les pratiques mais aussi le rapport au territoire. Entre choix et contrainte, chaque individu se construit une multi-territorialité qui lui est propre. La proximité géographique fait place à une revendication d'accessibilité. Ce qui est proche c'est ce qui m'est facile d'accès là où je suis, quand je suis disponible, et pas les moyens qui me conviennent. Le changement des pratiques et du rapport au territoire questionnent fortement le fonctionnement de la démocratie locale (démocratie du sommeil de Jean Viard).
- La crise de l'idéologie propriétaire (passage d'une logique de possession à une logique d'usage), la prise d'autonomie des individus (montée d'un nouveau sens collectif et besoin d'agir ensemble) et la crise de la représentation (politique, syndicale, associative) changent le rapport à la sphère publique qui n'a plus l'autorité pour prétendre exercer un monopole sur la gestion des communs.



Les ruptures et mutations qui questionnent les pratiques originelles

La
métropolisation

L'évolution
des valeurs
et des modes de vie

La réforme
territoriale

D'une logique de décentralisation à une logique de rationalisation territoriale

- Le rapport Balladur marque une réelle rupture dans la doctrine même de la décentralisation. La réforme territoriale tend à dessiner une **organisation à deux niveaux principaux**. La fin de la clause de compétence générale et la **spécialisation des collectivités renforcent le besoin de coopération et de co-production des politiques publiques entre les territoires et entre les échelons territoriaux**. Le pouvoir normatif et réglementaire donné aux Régions marque **la fin de la non-tutelle d'une collectivité sur une autre**.
- **L'extension des périmètres communautaires appelle nécessairement la recomposition infra-communale** pour des raisons de gouvernance mais aussi des raisons d'efficacité de l'action publique.
- Deux modèles sont en débat, **la territorialisation des actions communautaires et la recomposition communale via les communes nouvelles**. **La recomposition communale ouvre la perspective d'un nouveau compromis entre communes et intercommunalité**. Pour la première fois depuis les lois Chevènement s'ouvre la possibilité de sortir d'une logique de dévitalisation progressive des communes et de rééquilibrer le fonctionnement du bloc local (communes nouvelles + EPCI élargis).



Les ruptures et mutations qui questionnent les pratiques originelles

D'une logique de monopole à une logique de production partagée

- **La sphère publique se trouve confrontée à un véritable dilemme** avec d'une part un besoin de services aux publics qui tend à augmenter fortement du fait du renforcement des inégalités et de l'évolution des modes de vie et d'autre part, une ressource qui se raréfie avec de surcroît une pression normative qui tend à renchérir toujours plus le coût de production des services publics.
- **Elle peut difficilement prétendre répondre à ce dilemme en restant dans le paradigme initial** (« La tragédie des communs » de Garrett Hardin) c'est-à-dire soit en augmentant la dépense publique (une piste difficilement soutenable d'un point de vue économique et politique) soit en privatisant et en réduisant drastiquement le périmètre du service public (une piste difficilement soutenable d'un point de vue politique et social).
- **Émerge la nécessité d'un nouveau paradigme** (« Par-delà le public et le privé » d'Antonio Negri et Michael Hardt) **et la nécessité de trouver des modes alternatifs de production du service public** (hybridation, adaptation des logiques collaboratives).
- **Quoi qu'il en soit, la sphère publique n'a plus les moyens pour prétendre exercer un monopole sur la gestion des biens publics et des biens communs** et ne peut maintenir son ambition de régulation qu'en **découplant la fonction d'autorité organisatrice et d'autorité productrice**.

La raréfaction
de la ressource
publique

La révolution
numérique
et la robotisation

La transition
vers un modèle
de développement
soutenable



Les ruptures et mutations qui questionnent les pratiques originelles

L'émergence des logiques collaboratives dans la sphère publique

- Le numérique introduit de nouvelles formes d'intermédiation entre le producteur du service et le bénéficiaire du service (logique de pair à pair).
- Il génère aussi de nouvelles attentes qui impactent fortement le service public (comment un individu peut-il comprendre qu'il peut réserver un billet d'avion, un hôtel, un restaurant ou un spectacle à l'autre bout de la terre mais qu'il ne peut pas inscrire son enfant à la crèche ou régler la facture de la cantine via Internet ou via son smartphone ?).
- Plus fondamentalement, le numérique, via les plateformes, permet de gérer la complexité organisationnelle liée à la production d'un service organisé à partir de contributions parcellaires multiples et ouvre la possibilité d'une hybridation de la production des politiques et des services publics avec une implication directe des bénéficiaires.
- L'émergence de la « société hyper-industrielle » (Pierre Veltz) rompt un lien fondamental : la création de richesse par les agents économiques ne se traduit plus «mécaniquement» par la création d'emplois dans les territoires.

La raréfaction
de la ressource
publique

La révolution
numérique
et la robotisation

La transition
vers un modèle
de développement
soutenable



Les ruptures et mutations qui questionnent les pratiques originelles

Changement de modèle et mutation des systèmes et des modes d'action

- L'entrée dans l'Anthropocène (Paul Josef Crutzen) oblige à repenser radicalement la façon de penser les rapports entre société et nature et le **rapport dichotomique « Développement/protection »**.
- **Le besoin de transition vers un développement soutenable connecté au vivant change à la fois les logiques de développement des territoires et la production même des politiques publiques :**
 - **S'agissant des modèles de développement, les territoires doivent s'orienter vers des modèles plus résilients et davantage liés aux ressources locales du territoire**
 - **En matière de politiques publiques, l'enjeu n'est plus de juxtaposer des politiques environnementales avec des politiques de développement classiques mais d'intégrer les principes du développement durable à l'ensemble des politiques conduites.**
- **Penser le territoire durable implique là encore de faire le constat de l'interdépendance des territoires.**

La raréfaction
de la ressource
publique

La révolution
numérique
et la robotisation

La transition
vers un modèle
de **développement
soutenable**





Quelles **conséquences** ?



Les conséquences sur les représentations et principes de l'efficacité territoriale

ESPACE	—	SYSTEME
STOCK	—	FLUX
PERIMETRE	—	ECHELLE
COMPETENCES	—	POLITIQUES
AUTONOMIE	—	INTERDEPENDANCE
CONCURRENCE	—	COOPÉRATION
PROXIMITE	—	ACCESSIBILITE
EGALITE	—	EQUITE
MONOPOLE	—	HYBRIDATION
PROJET	—	PROCESSUS



Des **pistes de réflexion** pour demain



Des pistes pour demain...

