



# Quel monde territorial demain ?

POUR UN AGGIORNAMENTO  
DE L'ACTION PUBLIQUE  
LOCALE

JUILLET 2019



ASSOCIATION  
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX  
DES COMMUNAUTÉS  
DE FRANCE

« Renoncer au meilleur des mondes  
n'est pas renoncer à un monde meilleur »

**Edgar MORIN**



<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
> Le « sens » comme dessein.....	6
> Principes méthodologiques.....	7
<b>PARTIE 1</b>	
<b>DES REPRÉSENTATIONS AUX PRINCIPES : LES MOTS DE LA DÉCENTRALISATION</b> .....	<b>9</b>
> Des représentations fondatrices.....	10
> Des principes matriciels.....	11
> Un bilan tout en nuance.....	13
<b>PARTIE 2</b>	
<b>UN ORDRE TERRITORIAL BOUSCULÉ DANS SES FONDEMENTS : L'IMPACT DES GRANDES MUTATIONS CONTEMPORAINES</b> .....	<b>15</b>
> Processus de métropolisation et tertialisation de l'économie.....	16
> Individualisation des modes de vie et grand débordement territorial.....	17
> Vers un modèle de développement soutenable.....	19
> Vers une hybridation des services aux publics.....	20
<b>PARTIE 3</b>	
<b>FEUILLE DE ROUTE POUR UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DES POUVOIRS LOCAUX</b> .....	<b>23</b>
> Élaborer une nouvelle grammaire territoriale.....	24
> Mode opératoire pour un nouveau geste de décentralisation.....	30
<b>PERSPECTIVES</b> .....	<b>39</b>
> 9 initiatives pour un aggiornamento de l'action publique locale.....	41
<b>ANNEXES</b> .....	<b>43</b>
> Annexe 1 : bibliographie sélective.....	44
> Annexe 2 : liste des 13 séminaires organisés en région.....	46



**Pascal FORTOUL**  
Président de l'ADGCF

**Les dynamiques de décentralisation et de réforme territoriale renvoient-elles mécaniquement à une expérience de progrès pour notre pays et nos concitoyens ?**

Poser ouvertement cette question c'est, de nos jours, faire preuve d'un esprit pour le moins subversif. Au cours de ces 40 dernières années, la consolidation des prérogatives et l'autonomisation croissante des administrations locales n'ont cessé d'être présentées comme une ardente nécessité, seule à même d'ajuster les politiques publiques aux réalités de nos territoires et donc, de garantir leur pleine et entière efficacité. En d'autres termes, l'approfondissement des libertés locales, tout le monde y est d'emblée « favorable ».

**C'est précisément cette « évidence » – un modèle décentralisateur forcément gage d'amélioration de la qualité du service public – que l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France a décidé, sans tabou, d'interroger.** Notre ambition : distinguer ce qui fonctionne de ce qui ne fonctionne pas au sein de notre administration locale et, à partir de là, engager l'élaboration d'une vision du monde

territorial renouvelée, non pas dogmatique, mais répondant aux enjeux sociétaux contemporains c'est-à-dire pragmatique et pédagogique.



## › LE « SENS » COMME DESSEIN

À l'origine de notre démarche, un constat, implacable, dressé par les managers des communautés et métropoles : 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, transpercés de toutes parts par la démultiplication des réseaux en tout genre.

Faire face à  
l'obsolescence  
des périmètres  
institutionnels.

**D'où une exigence forte et légitime pour ces citoyens « avertis », acteurs de la vie publique locale que sont les cadres intercommunaux,** et qui ont été au cours de ces dix dernières années les chevilles ouvrières des processus de remodelage des territoires impulsés par le législateur et déclinés *in situ* par les élus locaux : **redonner du « sens » à l'action publique en priorisant une seule et unique boussole, celle de l'« intérêt général ».** Aussi, pour les membres de 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 nous avons décidé d'ouvrir un chantier collectif, celui de la construction d'un nouveau modèle pour l'action publique locale.



## ► PRINCIPES MÉTHODOLOGIQUES<sup>1</sup>

Comment avons-nous procédé ? Nous nous sommes initialement attachés à dresser un état des lieux de la pensée territoriale actuelle à travers une analyse fine de la littérature consacrée ; près d'une cinquantaine d'ouvrages jugés « majeurs »<sup>2</sup> ont ainsi été compulsés durant le printemps 2018, cette ascèse livresque nous permettant d'identifier les représentations et principes qui ont historiquement fondé la décentralisation et, plus récemment, le mouvement de réforme territoriale. Dans la foulée, vingt-deux entretiens exploratoires ont été menés auprès de « grands témoins », économistes, sociologues, politiques, chefs d'entreprise ou encore hauts fonctionnaires,

pas toujours experts des questions territoriales mais susceptibles de produire un discours « différent », si ce n'est de « rupture », sur l'architecture de nos pouvoirs locaux. C'est une fois muni de cet arsenal cognitif que nous avons organisé de novembre 2018 à janvier 2019, un cycle de treize séminaires en région<sup>3</sup>. L'enjeu : confronter notre analyse des dynamiques institutionnelles et socioéconomiques des territoires à la sagacité de l'expertise d'usage des cadres dirigeants des communautés et métropoles et, par là, débattre collectivement des « axiomes » qui régissent l'action publique aujourd'hui et envisager des alternatives.

Ultime étape : la conduite, de mars à avril 2019, d'une enquête quantitative auprès de l'ensemble des directeurs généraux d'intercommunalité dont l'objectif était de valider les idées, intuitions et propositions d'action inédites recensées à l'occasion de la phase qualitative<sup>4</sup>.

Le document que vous avez entre les mains constitue l'aboutissement de cette démarche au long cours visant à faire émerger un nouveau référentiel territorial intégrant dans sa conception et ses modalités d'application les bouleversements économiques, sociétaux et environnementaux auxquels sont soumis nos collectivités. **La visée finale de l'ADGCF : proposer une vision ambitieuse de la régulation des services aux publics susceptible d'inspirer nos parlementaires mais aussi et surtout les élus et les équipes techniques qui animeront nos territoires à partir de 2020.**

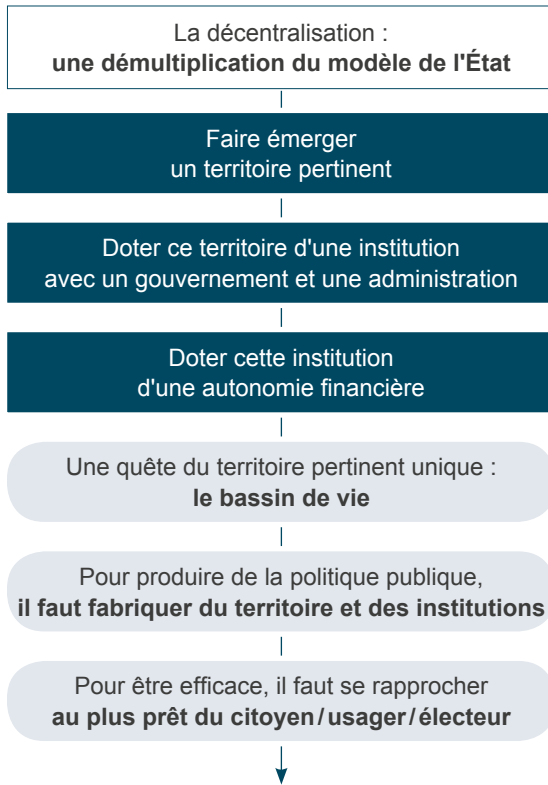
1. Pour élaborer son protocole d'enquête, collecter les données et les analyser, l'ADGCF a été accompagnée par le cabinet NewDeal.

2. Voir la bibliographie constituée en annexe n° 1, p. 44.

3. Voir la liste des séminaires organisés dans le cadre des délégations régionales de l'ADGCF en annexe n° 2, p. 46.

4. Avec 427 réponses recueillies, les résultats de cette enquête sont considérés d'un point de vue statistique comme « représentatifs ».

## Principes historiques et modalités « traditionnelles » de l'action publique territoriale française





# DES REPRÉSENTATIONS AUX PRINCIPES : LES MOTS DE LA DÉCENTRALISATION

Centralisé et hiérarchique : c'est la figure de l'État qui s'impose en France durant les Trente Glorieuses. Durant cette même période, l'administration centrale s'attache à élever le niveau d'éducation de la population qui s'émancipe progressivement et qui, par ricochet, finit par remettre en cause le fonctionnement « pyramidal » de nos organisations en réclamant plus de responsabilités citoyennes. Ce mouvement profond, cette aspiration à contribuer davantage à la décision publique, bousculent notre pays mais aussi l'ensemble du monde occidental. Cette dynamique apparaît aussi comme le fruit de la maturation des structures politiques de notre société : après avoir construit une part de sa légitimité en s'affirmant comme l'instrument de l'homogénéisation de la population et des institutions nationales, l'État relâche en quelque sorte la bride. Sûr de son immuabilité, il accepte de confier aux collectivités locales une plus grande autonomie de gestion. Ce faisant, il inaugure le mouvement de décentralisation.

## L'ÈRE DES PETITES PATRIES

Bien sûr, l'État n'a pas disparu pour autant. Mieux, son ombre n'a jamais cessé de planer sur les territoires puisque la décentralisation s'est en réalité construite comme une démultiplication du modèle de l'État : à chacun des échelons territoriaux – local, départemental, régional – on a fabriqué et juxtaposé des « petites patries » et, par là, empilé les « souverainetés ». Surtout, ce processus s'est appuyé sur un présupposé fondateur : l'efficacité des politiques publiques serait directement liée à la « justesse » du périmètre sur lequel ces petites patries sont déployées, d'où un effort constant d'adaptation des frontières institutionnelles aux « bassins de vie ». C'est sur ce postulat que s'est progressivement développée une « mythologie » de la taille « critique » ou « pertinente » à atteindre – des périmètres intercommunaux, des métropoles, des régions... – à partir de laquelle, de manière quasi mécanique, la performance économique, territoriale c'est-à-dire publique serait décuplée. Enfin, la décentralisation a produit une rhétorique voire une « idéologie » du local, à la fois sociale, spatiale, politique, qui postule que « le local » – même si selon les circonstances et les discours, l'échelle du local va du quartier à la région – est le niveau « naturel » d'organisation d'une société démocratique et harmonieuse, c'est-à-dire moderne.



## » DES REPRÉSENTATIONS FONDATRICES

Un certain nombre de représentations du fonctionnement de la société et des territoires ont façonné le sous-bassement idéologique de la décentralisation. Leur appréhension renvoie à l'analyse des transformations des structures socioéconomiques qui ont caractérisé la France des années 70 et 80 et qui ont constitué les conditions favorables à l'émergence d'un modèle de décentralisation « à la française ».

### **Le territoire, une nation en modèle réduit**

Progressivement, au cours des Trente Glorieuses, le « territoire » émerge comme un système autonome et aut centré. Dit autrement, la vie quotidienne s'y organise en « totalité » : on habite, on travaille, on s'instruit, on consomme, on se distrait à l'intérieur du même espace territorial qui est essentiellement la commune.

Du point de vue du développement économique, ce sont les activités de type productif qui prédominent. L'emploi industriel atteint d'ailleurs son apogée en 1975 avec 6,6 millions d'emplois – soit 28,5% de l'emploi total – tandis que, de son côté, l'agriculture concentre encore 2,5 millions d'emplois c'est-à-dire 12% du total des emplois occupés en France. Dans cette configuration, pas étonnant que les lois du développement macro-économique aient été déclinées dans le champ de l'économie territoriale. Comme pour les nations, le développement des territoires est mesuré à l'aune de leur capacité à produire de la richesse et donc de la qualité de leur système productif compétitif. Dans ce contexte, les collectivités se vivent en concurrence les unes avec les autres pour « capter » des

habitants, attirer des entreprises et ainsi, *via* l'impôt généré, déployer des équipements et des services afin précisément de consolider leur attractivité.

### **La société, un tout socialement différencié**

Aux belles heures de l'analyse structuraliste et marxiste du monde social, la société est appréhendée comme une juxtaposition de « groupes », étanches et homogènes et non comme une somme d'individus. Fortement hiérarchisé, le corps social est formaté par la relation au travail : alors que moins de 50% des femmes en âge d'exercer un métier travaillent effectivement, la population active semble « prisonnière » de son emploi mais aussi de son territoire. La mobilité professionnelle apparaît en effet extrêmement faible ; les individus vivent à proximité de leur lieu de travail, selon les rythmes imposés par la société industrielle. Parcourant 5 kilomètres par jour en moyenne<sup>5</sup>, les Français ne fréquentent en quelque sorte qu'un seul territoire.

Le modèle républicain et l'ascenseur social fonctionnent alors à plein régime : toutes les catégories sociales sont entraînées dans un mouvement ascendant qui se traduit par l'amélioration de leurs conditions matérielles d'existence et de leur niveau d'instruction, même si, bien sûr, certains progressent à un rythme plus soutenu que d'autres.

Une population active « prisonnière » de son territoire.

5. Source : INSEE.

## La collectivité, une incarnation locale de l'État

Si les collectivités territoriales sont des personnes juridiques distinctes de l'État, dotées d'organes délibérants élus par des administrés, elles n'en sont pas moins construites par imitation de ce dernier. À l'instar du pouvoir central, elles disposent d'une clause de compétence générale qui leur donne une capacité globale d'intervention selon le principe de « l'intérêt public local »<sup>6</sup>. Il n'existe pas de tutelle et, donc, pas d'autorité hiérarchique d'une collectivité territoriale sur une autre. Disposant également d'une autonomie financière, les collectivités territoriales – et les intercommunalités – votent l'impôt ; ce faisant, elles tendent à réserver l'accès des services qu'elles dispensent à leurs seuls « ressortissants », c'est-à-dire, à leurs usagers-contribuables.

## L'intérêt général, un principe supérieur commun

*In fine*, l'intervention de la puissance publique s'exerce au nom d'un principe supérieur : l'intérêt général. Cependant, contrairement à la tradition anglo-saxonne, au sein de laquelle l'individu prime et qui ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers, la tradition républicaine française ne se satisfait pas d'une conjonction provisoire d'intérêts particuliers incapables à ses yeux



de faire durablement « société ». Dans cette perspective, la notion d'intérêt général confère à l'État et par extension, aux collectivités territoriales, la légitimité d'incarner cet intérêt supérieur et d'attribuer aux politiques publiques des finalités susceptibles de s'imposer à l'ensemble des individus<sup>7</sup>.



## » DES PRINCIPES MATRICIELS

*En sus* de ces représentations qui ont constitué autant de schèmes cognitifs à travers lesquels nous avons pu penser la décentralisation, un certain nombre de principes ont également défini les modalités de déploiement et d'exercice de l'action publique locale et, surtout, les conditions de son efficacité.

## L'égalité, une promesse territoriale

Issue de la pensée révolutionnaire, l'égalité territoriale est, depuis les années 60, le fondement de la politique d'aménagement du territoire. Dans cette perspective, à l'âge de la décentralisation, chaque territoire doit pouvoir offrir les mêmes opportunités à ses habitants. Au début des années 80, c'est au nom du principe d'égalité que les élus, au premier rang desquels les maires, revendiquent leur droit au développement quitte à démultiplier, pour ceux qui le peuvent, les zones d'habitat pavillonnaire, les infrastructures publiques, les centres commerciaux, tirant ainsi parti de la fenêtre d'opportunité que constitue la décentralisation de l'urbanisme.

6. Cf. Loi municipale de 1884 étendue en 1982 à l'ensemble des collectivités.


7. Le principe d'intérêt général renvoie ainsi à la notion de « puissance publique » qui permet à l'administration d'imposer sa volonté et ses règles.

Dans cette optique, chacun doit pouvoir accéder aux services non pas de manière équitable mais bien de manière égalitaire. L'application stricte du principe d'égalité réclame ainsi une couverture homogène du territoire en matière de services publics ce qui induit un modèle coûteux dans un pays où la densité est faible mais dans lequel la population est éparpillée aux quatre coins du territoire.

### **La proximité, condition de l'efficacité**

Démocratie, économie, politiques, services... Tout doit être de « proximité ». Aucune intervention publique ne saurait prétendre à l'efficacité sans s'inscrire dans le champ de la proximité qui vient compléter, d'un point de vue organisationnel, le principe d'égalité territoriale.

Dans la plupart des cas, la proximité est appréhendée essentiellement dans sa dimension physique, géographique et en lien avec le lieu de résidence : en quelque sorte, ce qui est proche, c'est ce qui est près de l'endroit où j'habite. Pour être de qualité, une politique, un service, doivent nécessairement être conçus et délivrés à « proximité » du lieu de résidence des individus auxquels ils sont destinés. Plus que jamais et, malgré l'émergence des « réseaux », la proximité fait de nos jours toujours l'objet du même fétichisme. Macro régions, intercommunalités XXL,



**Chaque strate  
territoriale  
déploie sa propre  
organisation  
au plus près de  
« ses » habitants  
d'où d'ailleurs  
un véritable  
« foisonnement  
des proximités ».**

communes nouvelles, partagent la même obsession : comment conjuguer recomposition territoriale et exigence de proximité ?

### **L'autonomie, une course à l'armement**

Le principe d'autonomie, c'est-à-dire l'appréhension des territoires comme une succession d'isolats, conduit à un empilement des politiques publiques et à une « course à l'armement » en matière d'équipements et de services : chaque collectivité développe ses propres politiques indépendamment de ce que produisent les territoires qui la jouxtent et sans nécessairement intégrer l'évolution des pratiques territoriales des individus.

En somme, chaque strate territoriale déploie sa propre organisation au plus près de « ses » habitants d'où d'ailleurs un véritable « foisonnement des proximités », ce qui, du point de vue de l'utilisateur, ne facilite pas toujours la visibilité, la compréhension et donc l'accès aux services publics.

### **L'intérêt général, un monopole public**

Alors qu'historiquement la gestion des biens publics et des biens communs<sup>8</sup> est partagée entre « communautés » – religieuses notamment – et « collectivités », la sphère publique, dépositaire de l'intérêt général, accapare progressivement la gestion des communs et en revendique le monopole. État et institutions locales définissent et imposent alors des « standards » de production et de gestions des biens communs en combinant principe d'égalité – qui induit une couverture homogène et donc indifférenciée du territoire en matière de services –, principes de continuité et de mutabilité et ce, en vue de garantir la qualité de l'action publique.

8. Un « bien commun » est un bien non exclusif dont la quantité est limitée et dont l'usage fait potentiellement l'objet d'une régulation publique ; quant au « bien public », il se caractérise par son caractère non rival – à l'instar du « service public » – et sa consommation n'entraîne pas, *a priori*, la diminution de la quantité disponible de ce bien.



## UN BILAN TOUT EN NUANCE

Au cours de ces quarante dernières années, le processus de décentralisation s'est affirmé comme une sorte de révolution symbolique dans l'organisation de notre pays, imposant de nouvelles normes de division territoriale, engendrant des représentations collectives inédites mais aussi des actions concrètes traduites en termes de politiques de développement et d'aménagement et ce, au regard d'une promesse initiale : constituer le support du projet national de modernisation de l'action publique.

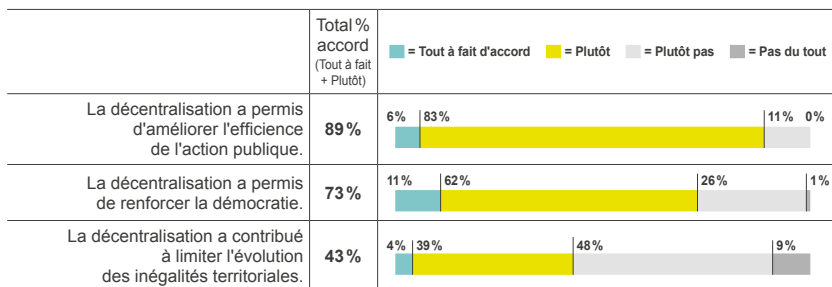
S'appuyant sur les vertus *a priori* transformatrices de la « proximité », la décentralisation a-t-elle rempli ses objectifs ? Quels ont été ses effets tangibles sur le quotidien

de la population et sur le fonctionnement de notre système politico-administratif local ? À ces interrogations fondamentales, les directeurs généraux de communautés et de métropoles apportent finalement une réponse nuancée. En effet, si pour **89%** d'entre eux la décentralisation a permis d'améliorer l'efficacité de l'action publique et que **73%** considèrent qu'elle a contribué à consolider la démocratie, la lecture plus fine des données statistiques révèle que seuls **6%** et **11%** des managers intercommunaux sont respectivement « tout à fait d'accord » avec ces deux affirmations.

En outre, pour **57%** des cadres dirigeants d'intercommunalité, le processus de décentralisation n'a pas suffisamment contribué à endiguer la dynamique des inégalités territoriales. Un chiffre qui peut laisser dubitatif au regard d'un niveau de dépense de solidarité élevé qui ne peut se justifier que par l'avènement d'une société plus « égalitaire », jugulant les phénomènes de déliaison sociale.

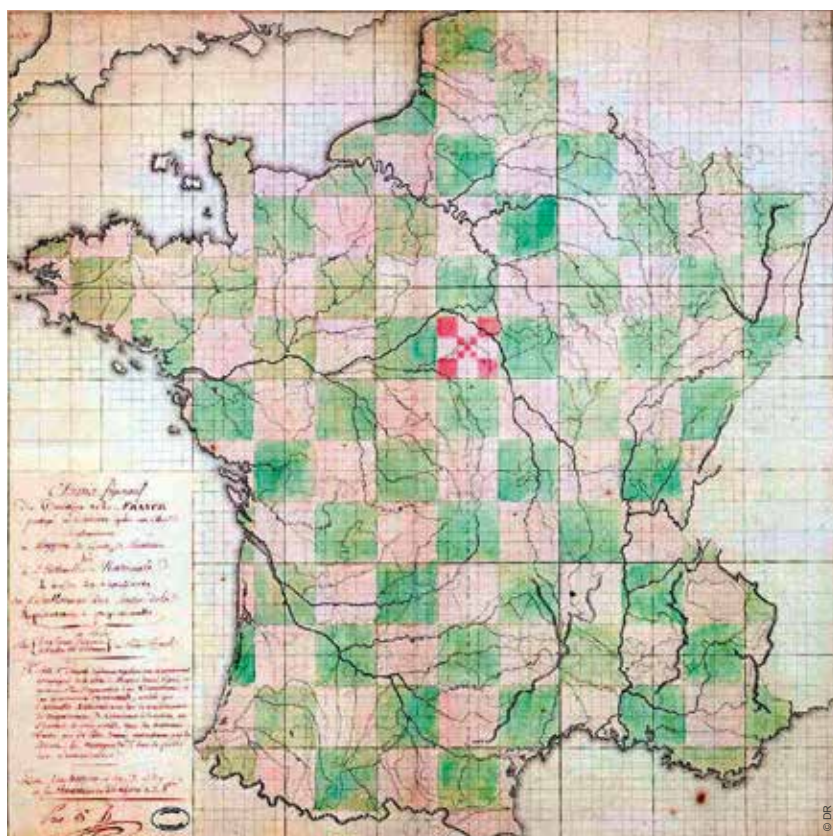
### PERCEPTIONS À L'ÉGARD DE LA DÉCENTRALISATION

« De votre point de vue, la décentralisation a-t-elle rempli les objectifs qui lui étaient initialement assignés ? »



**En bref, nous sommes loin du plébiscite. C'est pourquoi, pour l'ADGCF, il est urgent de s'interroger sur la pertinence et la cohérence des valeurs et des modalités d'intervention au nom desquelles notre modèle spécifique de décentralisation continue de s'imposer sans pour autant pleinement revitaliser les sociétés locales. Et ce, d'autant plus que de profondes mutations affectent aujourd'hui les territoires.**

**Carte du territoire de la France  
partagé en divisions égales entre elles.  
Proposition annexée  
au rapport du 29 septembre 1789  
à l'Assemblée nationale  
de la commission dite « Sieyès-Thouret ».**



# UN ORDRE TERRITORIAL BOUSCULÉ DANS SES FONDEMENTS : L'IMPACT DES GRANDES MUTATIONS CONTEMPORAINES

Multi territorialités et hyper mobilité des individus et des entreprises, dilatation continue des espaces de production et d'échanges, affirmation des grandes agglomérations comme principaux moteurs de la croissance, nouveaux standards imposés par les technologies numériques dans un contexte d'économie internationalisée, sans oublier, bien sûr, la constitution de l'enjeu environnemental comme nouveau paradigme des politiques de développement et d'aménagement locales et nationales... Nombreuses sont les mutations qui remettent aujourd'hui en cause et qui invitent donc à revisiter notre architecture territoriale.

## LA COHÉSION NATIONALE EN JEU

Surtout, le temps presse. Ces évolutions économiques, sociétales et territoriales « spontanées » ont en effet des incidences négatives sur nos mécanismes de solidarité, du moins, leurs effets sont ressentis comme tels. Des « fractures » se dessinent ainsi entre bénéficiaires et laissés-pour-compte de la mondialisation, entre les centres urbains – les métropoles citadellisées – et leur hinterland, c'est-à-dire cette France qualifiée désormais de « périphérique ». Si la réalité territoriale est bien plus complexe et ne peut se réduire à ce type d'opposition binaire, il n'empêche : on ne peut que constater la montée des colères chez une partie de la population qui, éloignée des dynamiques métropolitaines, se sent délaissée par les pouvoirs publics et exprime, par le vote protestataire voire par un rejet pur et simple de la démocratie représentative une sorte d'exacerbation des antagonismes sociaux.

Pour l'ADGCF, ces mutations, qui ébranlent notre modèle socioculturel et notre système de cohésion nationale, interpellent directement les pouvoirs publics dans leur capacité à « muter » ; ce faisant, elles constituent autant de leviers d'actions mobilisables pour définir et déployer une organisation territoriale plus efficace.



## › PROCESSUS DE MÉTROPOLISATION ET TERTIALISATION DE L'ÉCONOMIE

C'est dans les années 70, encore marquées par un développement bénéficiant à l'ensemble des territoires qu'a émergé notre conception actuelle de la décentralisation. Or, force est de constater que les trajectoires économiques de nos territoires, désormais, divergent.

### Une spécialisation fonctionnelle

La montée en puissance des activités tertiaires –80 % des emplois en France aujourd'hui<sup>9</sup>– a entraîné une spécialisation fonctionnelle des territoires avec une concentration de l'économie productive dématérialisée<sup>10</sup> dans les grandes agglomérations et une économie des territoires périphériques portée principalement, mais pas exclusivement, par le secteur présentiel<sup>11</sup>. Dit autrement, pour la plupart des territoires, l'enjeu est moins de produire de la richesse que de capter des revenus<sup>12</sup>. Les territoires métropolitains, périurbains et ruraux définissent ainsi un système interdépendant : la métropole ne peut seule réunir toutes les aménités nécessaires à son développement et l'hinterland vit en partie des transferts de masse salariale générés

par les actifs. En bref, au sein d'un même système territorial, les territoires sont davantage en situation de complémentarité qu'en situation de concurrence.

### POUR 79 %

des directeurs généraux d'intercommunalité

L'organisation territoriale actuelle ne prend pas assez en compte l'impact de la tertiarisation de l'économie et la métropolisation sur le fonctionnement des territoires.

### Un renforcement des interdépendances

C'est pourquoi la segmentation classique –urbain, périurbain, rural– ne permet plus d'appréhender le fonctionnement réel de territoires élargis et discontinus. Il n'y a pas d'un côté des métropoles et de l'autre des territoires périurbains ou des territoires ruraux isolés mais au contraire des grands systèmes territoriaux avec de puissantes interactions entre l'agglomération centrale, sa couronne périurbaine et les territoires ruraux sous influence.

9. Source : INSEE.

10. L'économie des espaces métropolitains témoigne en effet d'un déclin des fonctions d'exécution et d'une accélération de la croissance des métiers de la production immatérielle renvoyant aux domaines de la conception, de la gestion et de la commercialisation.

11. C'est-à-dire les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes sur un territoire, qu'elles soient résidentes ou touristes.

12. Cette évolution majeure rend désormais inopérante l'application des lois du développement macro-économique au développement économique territorial.





Surtout, la taille n'est pas le déterminant premier du développement des territoires y compris pour les métropoles dont la santé dépend davantage d'un équilibre et d'un compromis entre les bénéfiques et les effets de la « concentration » de la population et des moyens de production et les « externalités négatives » que ces effets génèrent –trafic automobile, pollution, etc. D'un point de vue organisationnel, la question première devient ainsi celle des « fonctions », c'est-à-dire des contributions que chaque collectivité est en capacité de mettre en œuvre pour rendre plus performant le système métropolitain notamment dans les secteurs clefs que sont le développement économique, les mobilités et le logement.

Saisir la réalité territoriale implique donc de penser « système » et non plus espace et ce, afin de mieux appréhender les interactions entre les éléments du système c'est-à-dire les flux matériels et immatériels qui s'affranchissent des périmètres, et pas simplement les dynamiques propres à chaque sous-ensemble.

#### TRANSITIONS À OPÉRER

Taille > Fonctions  
Espace > Système  
Stock > Flux



### » INDIVIDUALISATION DES MODES DE VIE ET GRAND DÉBOREMENT TERRITORIAL

Augmentation du taux d'emploi des femmes –à l'instar des hommes, 80 % d'entre elles travaillent–, allongement des déplacements –un Français parcourt 50 kilomètres par jour en moyenne<sup>13</sup>–, bouleversement des temporalités –seuls 37 % des actifs ont des horaires de travail « traditionnels »–, explosion des mobilités professionnelles –chaque

année, 43 %<sup>14</sup> des salariés du secteur privé changent d'emploi... Les conditions et les modalités de la vie professionnelle des Français ont sensiblement évolué au cours de ces 40 dernières années, concourant ainsi à « déborder » les territoires.

#### Des pratiques multi territorialisées

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. Désormais, il y a un territoire dans lequel les individus dorment et des territoires dans lesquels ils vivent. En d'autres termes, entre choix et contrainte, chaque individu se construit une multi-territorialité qui lui est propre. C'est pourquoi une offre de services standardisée, qui ne tient pas compte de la spécificité des problématiques locales, ne peut répondre efficacement à la diversification des demandes et des besoins.

#### POUR 90 %

des directeurs généraux d'intercommunalité

L'organisation territoriale actuelle ne prend pas assez en compte l'impact du développement accéléré des mobilités et plus largement de l'évolution des modes de vie sur le fonctionnement des territoires et le rapport au territoire des individus.

Chaque individu se construit une multi-territorialité qui lui est propre.

13. Source : INSEE.

14. Source : DARES.

## Sortir du dogme de la proximité

L'organisation territorialisée des services publics construite sur la proximité ne permet plus de garantir un accès équitable et encore moins égalitaire des populations, notamment pour les populations les moins aisées qui subissent le plus les dissociations spatiales et la désynchronisation des temps sociaux. La proximité s'apparente désormais davantage à une construction politique et symbolique renvoyant au récit enchanté du village face à la mondialisation.

Pour nos concitoyens, la demande de «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 par les moyens qui me conviennent. Par ricochet, le changement des pratiques et du rapport au territoire questionne fortement le fonctionnement de la démocratie locale, dont la cellule de base demeure, la commune.

### POUR 95%

des directeurs généraux  
d'intercommunalité

L'organisation territorialisée des services publics construite sur une logique de proximité ne permet plus de garantir un accès équitable et égalitaire des individus aux services. Il faut désormais combiner une logique de proximité et d'accessibilité.

## TRANSITIONS À OPÉRER

Proximité > Accessibilité  
Égalité > Équité

### En finir avec l'obsession de la taille

La taille des grands systèmes territoriaux est désormais telle qu'il n'est pas possible de répondre au défi de la métropolisation et de l'évolution des modes de vie par une extension sans fin des périmètres. Il n'y a pas de niveau territorial organisant une superposition exacte entre périmètre



institutionnel et réalités sociodémographiques ; on ne saurait de fait proposer pour chaque strate de collectivité une taille critique unique à partir de laquelle l'efficacité serait décuplée puisque, en fonction des enjeux, l'échelle «pertinente» à partir de laquelle déployer la politique publique varie.

En bref, la population tient de moins en moins dans les territoires pourtant si congénitalement nécessaires au politique ; les Français s'inscrivent irrémédiablement dans une société «de» et «en» réseaux. Dans ce contexte, pour l'ADGCF, l'enjeu n'est plus de redécouper les territoires mais bien d'articuler les échelles, d'accommoder le monde des réseaux et la République des territoires, bref, de sortir de l'exercice *stricto sensu* des compétences sur un périmètre circonscrit pour parvenir à produire des politiques publiques sans forcément fabriquer du «territoire».

### POUR 92%

des directeurs généraux  
d'intercommunalité

On ne peut enfermer les individus dans les territoires et, dans une société qui s'organise en réseau, il faut dépasser la croyance selon laquelle, en redécoupant les territoires, on finira par trouver une échelle pertinente unique.

## TRANSITIONS À OPÉRER

Périmètre > Échelle pertinente  
Compétences > Politiques publiques  
Territoires > Réseaux



## ► VERS UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE

Si le concept de « crise environnementale » s'accommodait jusqu'à présent de simples adaptations au modèle dominant, l'entrée dans l'Anthropocène, c'est-à-dire dans une ère nouvelle où la trace des activités humaines est irréversiblement inscrite dans l'histoire géologique et climatique de la planète, oblige à un changement radical de modèle. Elle met en exergue le rapport dichotomique voire inconciliable entre « développement » et « préservation » alors que l'essentiel des stratégies territoriales reste dominé voire prisonnier d'une logique de croissance – de la population, des emplois, des équipements, des ressources, etc.

Penser le territoire durable implique de développer une pensée systémique.

### Dépasser la « croissance » comme unique horizon collectif

Le besoin de transition vers un développement soutenable connecté au vivant change les logiques de développement des collectivités qui doivent nécessairement s'orienter vers des modèles plus résilients et davantage liés aux ressources locales. 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 de la soutenabilité à l'ensemble des politiques conduites.

Pour l'ADGCF, penser le territoire durable implique une nouvelle fois de développer une pensée systémique et de faire le constat de l'interdépendance des territoires.

### ► POUR 92 %

des directeurs généraux d'intercommunalité

Malgré les discours récurrents sur la nécessité d'adopter un modèle soutenable, l'essentiel des stratégies territoriales reste dominé et prisonnier d'une logique de croissance.

### ► POUR 68 %

des directeurs généraux d'intercommunalité

La nécessité de transition vers un modèle plus soutenable induit l'idée que, contrairement à la revendication actuelle nourrie du principe d'égalité, chaque territoire n'a pas nécessairement vocation à se développer.

### Agencer les politiques environnementales

Les collectivités situées au sein d'un même système territorial doivent, trouver les moyens de coordonner leurs grandes politiques publiques sous peine de voir leur efficacité grandement altérée. Dans un système territorial, les enjeux environnementaux, qu'ils soient sectoriels à l'instar des mobilités ou thématiques comme la référence au « développement soutenable » sont nécessairement multiscales.

Il ne s'agit donc plus d'empiler des politiques publiques mais de déployer une même politique aux différentes échelles du système. L'objectif en matière de développement soutenable est de co-élaborer, co-financer et co-produire des politiques publiques interterritorialisées.

### TRANSITIONS À OPÉRER

Autonomie > Interdépendance  
Concurrence > Coopération



## ► VERS UNE HYBRIDATION DES SERVICES AUX PUBLICS

La fin de l'idéologie propriétaire, c'est-à-dire le passage d'une logique de possession à une logique d'usage conjugée à la prise d'autonomie des individus et au besoin d'agir ensemble, sans oublier la crise de la représentation politique et syndicale<sup>15</sup>, changent le rapport à la sphère publique qui n'a plus l'autorité pour prétendre exercer un monopole sur la définition de ce qui relève et ce qui constitue l'intérêt général.

### La continuité du service public comme enjeu

La sphère publique se trouve aujourd'hui confrontée à une double contrainte : d'un côté, un besoin de services publics qui tend à augmenter fortement du fait du renforcement – réel et/ou ressenti – des inégalités et de l'évolution des modes de vie ; de l'autre, 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 répondre à ces contraintes en restant dans le paradigme initial c'est-à-dire soit en augmentant la dépense publique soit en réduisant drastiquement le périmètre du service public.

Le numérique introduit de nouvelles formes d'intermédiation entre le producteur du service et le bénéficiaire du service.

Autrement dit, il est urgent de trouver des modes alternatifs de production du service dans la mesure où la sphère publique n'a plus les moyens d'exercer un monopole sur la gestion des biens communs.

Pour l'ADGCF, elle ne peut maintenir son ambition de régulation qu'en découplant la fonction d'autorité organisatrice et d'autorité productrice.

---

### 👉 POUR 80 %

des directeurs généraux  
d'intercommunalité

Il est nécessaire de promouvoir une logique dans laquelle, selon les contextes, la sphère publique « fait », « fait avec » ou « fait faire ».

---

### La révolution numérique

Le numérique introduit de nouvelles formes d'intermédiation entre le producteur du service et le bénéficiaire du service –logique de pair à pair–. 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, générant aussi de nouvelles attentes qui impactent fortement le service public<sup>16</sup>.

---

### 👉 POUR 95 %

des directeurs généraux  
d'intercommunalité

Le numérique a un impact important sur la sphère publique et bouleverse l'organisation des services publics.

---

15. Les résultats du baromètre annuel de la confiance politique publié par le Centre de recherches politiques –CEVIPOF– de Sciences Po montrent qu'en 2019, 9% des Français font confiance aux partis politiques, 27% aux syndicats. Plus globalement, 70% considèrent que la démocratie en France ne fonctionne pas. Cf. <http://www.sciencespo.fr/cevipof/fr>

16. En effet, 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 ?

## Services publics : du monopole à la co-production

La sphère publique, autrefois dominée par les élus et les experts, est désormais massivement investie par les citoyens qui aspirent à une participation plus grande et plus quotidienne dans la gestion des affaires de la cité et n'entendent plus seulement contrôler l'action des gouvernants. La fragmentation du pouvoir politique, la remise en cause de la démocratie représentative mais aussi la pluralité de la société sont générateurs de conflits : ils rendent plus complexe l'expression de visions partagées et l'expression même de ce qui constitue l'intérêt général.

Pour l'ADGCF, la sphère publique n'a donc plus l'autorité pour décider seule, de ce qui relève de l'intérêt général. Par conséquent, se pose la question des modes alternatifs de production et de gestion des politiques et des services aux publics –hybridation public/privé mais

aussi hybridation collectivité/communautés citoyennes. Enfin, avec la dynamique d'hybridation, l'action publique entre dans l'ère des systèmes complexes ; cette mutation implique le passage d'une logique de management de projet à celle de management de processus. Ici, la réussite tient davantage en l'émergence d'une vision partagée avec les citoyens-usagers qui met en mouvement les organisations que dans l'atteinte d'un objectif prédéfini.

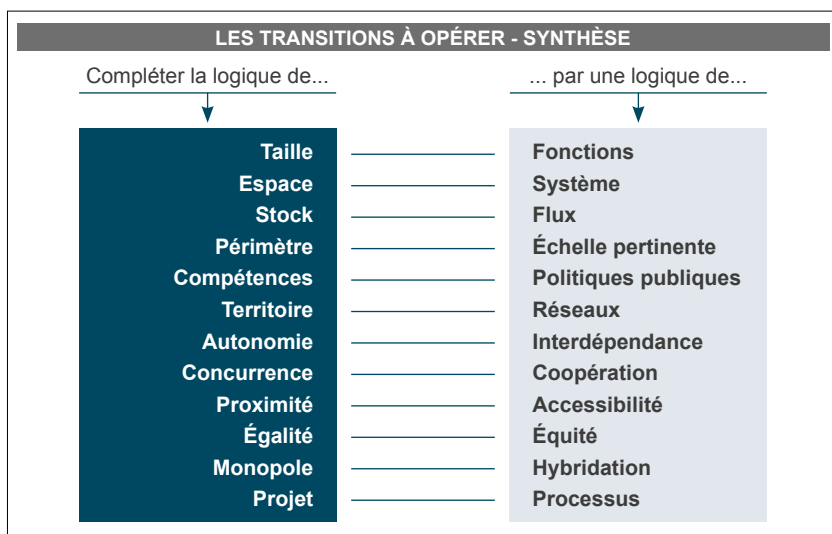
### POUR 87 %

des directeurs généraux  
d'intercommunalité

Le développement des logiques collaboratives va profondément modifier l'exercice du service public et l'organisation des collectivités territoriales.

### TRANSITIONS À OPÉRER

Monopole > Hybridation  
Projet > Processus



**En résumé, les mutations et les ruptures qui bouleversent notre société remettent en question l'ordre territorial existant en révélant l'inadéquation de ses structures cognitives et organisationnelles avec la réalité objective des dynamiques socioéconomiques actuelles et l'évolution des modes de vie de la population. Pour l'ADGCF, elles appellent de facto la production d'un nouveau sens commun, fondé sur les pratiques et les expériences quotidiennes de nos concitoyens.**



© Pixabay

# FEUILLE DE ROUTE POUR UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DES POUVOIRS LOCAUX

Après avoir exploré les principaux « dogmes » qui structurent notre organisation territoriale, mais aussi pris la mesure des grandes mutations qui aujourd'hui la remettent en cause, il s'agit désormais de jeter les principes d'un ordonnancement des pouvoirs locaux inédits fondé sur une double ambition : l'amélioration de l'action publique locale *via* une nouvelle logique de partage des pouvoirs combinée à une répartition des « fruits de la croissance » plus juste. Sur ce dernier point, force est de constater que les temps ont radicalement changé. Alors que la cohésion de la société française reposait durant les Trente Glorieuses sur un ascenseur social qui entraînait toutes les « classes » dans un mouvement ascendant et offrait globalement des perspectives à chacun, elle apparaît maintenant de plus en plus inégalitaire<sup>17</sup>.

### UNE NÉCESSAIRE MISE À JOUR

Notre système territorial actuel ne doit d'ailleurs pas seulement faire face à une importante crise sociale : il subit également les affres d'une forte désillusion démocratique. C'est tout le paradoxe : alors que le processus de décentralisation a construit sa légitimité sur la promesse d'un renforcement de la démocratie locale et sur une quête d'efficacité accrue de l'action publique, on lui colle une image de complexité –le fameux mille-feuille– et on lui impute le désintérêt de nos concitoyens pour la chose publique.

En d'autres termes, l'euphorie des années 80 a laissé place à une certaine forme de déception d'autant que, crise des finances publiques oblige, il n'est plus possible de répondre aux difficultés des habitants d'un territoire en intensifiant la dépense. Il faut donc admettre que notre administration territoriale est en crise et que cette crise a été amplifiée ces dernières années par un chapelet de lois de réforme territoriale aux finalités parfois obscures si ce n'est contraires.

C'est pourquoi il est nécessaire d'opérer une véritable rupture avec le conservatisme de l'ordre territorial actuel –ses circonscriptions héritées, son organisation et son mode de fonctionnement et de définir les conditions d'un nouveau compromis territorial. Le parti pris de l'ADGCF : ne pas proposer un dispositif clef en main mais plutôt formuler les hypothèses susceptibles de faire l'objet d'un arbitrage politique.

17. La France continue en effet à produire toujours plus de richesse mais le résultat de cette croissance est capté essentiellement par les 10 % les plus riches tandis que les populations situées en dessous du revenu médian ne cessent de perdre du pouvoir d'achat. Selon une étude produite par l'OCDE en juin 2018, il faudrait même six générations, en France, pour qu'un enfant issu d'une famille au bas de l'échelle sociale atteigne le salaire national moyen. Cf. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)



## » ÉLABORER UNE NOUVELLE GRAMMAIRE TERRITORIALE

Pour ce faire, l'ADGCF propose d'engager l'élaboration d'une nouvelle «grammaire territoriale», qui peut s'entendre comme un ensemble de règles et de disposition assurant un fonctionnement plus «performant» mais aussi plus «intelligible» de l'action publique. En somme, après avoir décrypté les fondements de l'ordre territorial établi et mis en exergue son inadaptation à un environnement socioéconomique sans cesse changeant, l'enjeu est désormais de définir les conditions favorables à la production de nouvelles structures cognitives et à l'émergence d'une vision du monde plus ajustée aux réalités locales.

### Poser la question de ce qu'a produit la décentralisation

#### • Quid de l'évaluation ?

Une meilleure efficacité et efficience de l'action publique, un renforcement de la démocratie locale, des territoires plus solidaires... La décentralisation répond-elle aujourd'hui aux objectifs qui ont motivé sa mise en œuvre ? Depuis 40 ans, chaque mandature s'attache à approfondir la décentralisation

La remarquable  
stabilité  
de notre  
architecture  
territoriale.

sans questionner et évaluer ce qu'elle a réellement produit, sans identifier ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas ou plus. Jauger des bienfaits de la décentralisation, c'était pourtant la vocation du Conseil national de l'évaluation des politiques publiques locales, dispositif prévu initialement par l'Acte II de la décentralisation, mais qui fut «rayé» de la version finale du texte de loi adopté le 13 août 2004. La raison : l'opposition farouche du Sénat qui a obtenu l'abrogation de l'article 92-I de la loi relative aux responsabilités et libertés locales, affichant par là sa volonté de préserver coûte que coûte l'autonomie et la liberté d'action des élus locaux plutôt que de prioriser le registre de la «responsabilité».

#### • Une remarquable stabilité

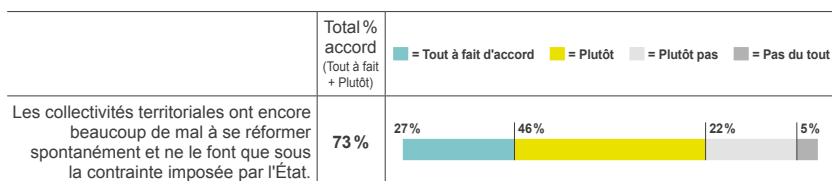
Dépourvue d'un instrument national d'évaluation des pratiques et des expériences des exécutifs locaux susceptible de faire radicalement muter l'organisation des collectivités et d'infléchir le contenu de leurs politiques publiques, notre architecture territoriale se caractérise par sa remarquable stabilité. Depuis les lois Defferre en effet, les dynamiques de décentralisation et de réforme territoriale qui se sont succédé n'ont pas engendré de transformation politique majeure ; elles apparaissent en réalité bien modestes à l'aune de ce qui se pratique chez nos voisins européens, alors même que la société française a profondément évolué. En d'autres termes, l'arsenal législatif relatif à l'organisation de notre administration locale produit au cours de ces trois dernières décennies et fondé sur la recherche permanente du consensus avec les élus locaux et leur organe parlementaire, le Sénat, semble bien conservateur.

De ce fait, il n'est guère surprenant qu'une large majorité des directeurs généraux de communautés et métropoles considèrent que les institutions locales sont dans l'incapacité d'engager une démarche de changement sans une intervention forte de l'État.



## PERCEPTIONS À L'ÉGARD DE LA DÉCENTRALISATION

« Êtes-vous d'accord avec l'affirmation suivante ? »



C'est pourquoi, pour l'ADGCF, la question de la libre administration et du lien avec l'État ou du moins, de son interprétation par les collectivités territoriales, doit être impérativement posée. Un nouvel acte de décentralisation ne peut réussir qu'à la condition de voir émerger un pouvoir local pleinement mature, c'est-à-dire libéré de ses prédispositions au neo-corporatisme, en capacité d'organiser ses propres transitions et donc, finalement, de se dégager de la figure tutélaire de l'État<sup>18</sup>.

### POUR ÉCRIRE

une nouvelle grammaire territoriale  
# Initiative 1

**Évaluer ce qu'a produit la décentralisation** du point de vue de l'efficacité des politiques publiques, de la solidarité et de la démocratie locale en associant les citoyens, les associations et les entreprises et ce, afin de définir les fondements d'un nouvel acte de décentralisation reposant sur des collectivités pleinement matures, affranchies du modèle de l'État.

### Dépasser les intérêts catégoriels

#### • La guerre des territoires

Nombre de controverses qui structurent le débat territorial actuel sont pour l'essentiel des constructions artificielles dont la finalité est de défendre des intérêts catégoriels des territoires, des élus, des agents, parfois même des citoyens. Pour l'ADGCF, il faut sortir de cette logique qui revient à considérer que les territoires existent en tant que tel, en dehors de leur population.

Or, jamais depuis l'adoption de la loi NOTRe, la défense catégorielle des territoires n'a été aussi vive et aussi âpre. Les associations d'élus

municipaux et départementaux se sont en effet mobilisées avec détermination pour relancer cette « guerre des territoires » en proposant des catégories de perception des dynamiques territoriales spécifiques et donc, en tentant d'imposer un nouveau sens commun, pourtant loin d'être validé empiriquement. Ainsi, quel meilleur alibi que le dogme de la proximité au *statu quo* concernant les communes ? Peut-on écarter le débat sur la France périphérique de la moindre arrière-pensée électoraliste alors que toutes les métropoles sont loin d'être rayonnantes, que tous les territoires périphériques ne sont pas en déshérence et, surtout, que les populations les plus pauvres sont dans les grandes villes et non dans le périurbain ou les campagnes ? Alors qu'en 2019, 95 % de la population française vit dans ou sous l'influence d'une ville<sup>19</sup>, comment appréhender le discours sur la « ruralité oubliée » qui fait bien sûr écho à des aspirations sociales et des systèmes de valeurs qu'il faut comprendre mais qui nourrit également le discours sur la nécessité du maintien des départements ?

Quel meilleur alibi que le dogme de la proximité ?

18. L'enjeu est aussi de sortir du paradoxe dans lequel les élus locaux se sont enfermés 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.

19. Source : INSEE.

• **Assurer leur propre survie**

Dit autrement, la défense catégorielle des organisations territoriales et de leurs têtes de réseau, vise, en opposant les urbains, les périurbains et les ruraux, à assurer en premier lieu leur pérennité. Dans une période politiquement «tendue», elle finit par mobiliser une trop grande partie de leur énergie sur leur propre survie plutôt que de se focaliser sur l'objet pour lequel elles ont été créées, la promotion de l'intérêt général. Pour l'ADGCF, il faut rompre avec la défense catégorielle des structures, mais aussi des élus, des agents et même des citoyens<sup>20</sup>, d'autant que cette matrice «corporatiste» éloigne de la compréhension du fonctionnement réel des territoires.

Pour 77% des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, c'est la question du statut de l' élu qu'il s'agit ici de poser dans la mesure où son absence conduit irrémédiablement à une professionnalisation des fonctions électives et à une homogénéisation de la classe politique. Jusque-là,



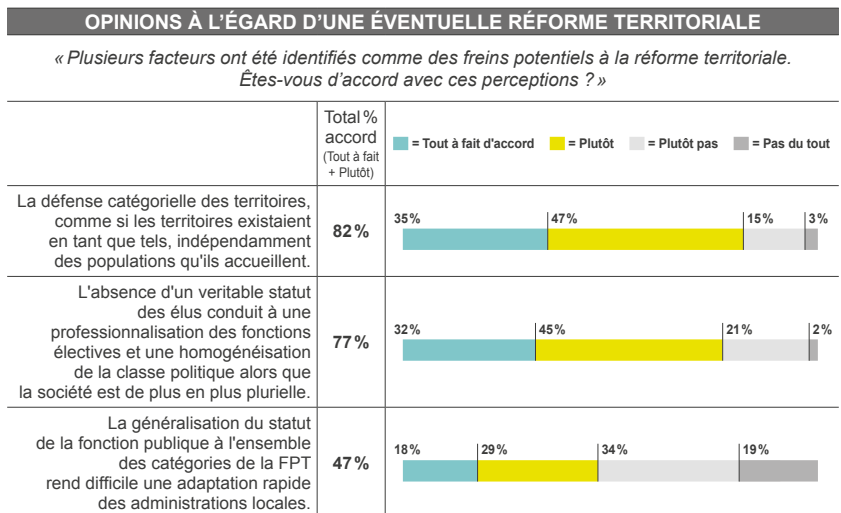
force est de constater que la décentralisation a engendré une génération d'élus pour lesquels elle a constitué un ascenseur social, générateur potentiellement d'immobilisme.

• **La généralisation du statut en question ?**

La problématique de l'impact du statut de la FPT sur la difficulté des administrations locales à se redéployer et à rester agiles est également évoquée par 47% des managers intercommunaux interrogés : ici, ce n'est pas le statut en tant que tel qui est en cause, mais plutôt sa généralisation à l'ensemble des fonctions et des grades qui est questionnée<sup>21</sup>. Le système actuel permet difficilement d'anticiper les besoins, de coller à la réalité du terrain et de procéder à une véritable gestion des emplois et des compétences performante.

20. Ainsi, le discours sur l'appauvrissement des retraités alors que le taux de pauvreté des moins de 30 ans est en moyenne de 23%, celui des 30-39 ans de 17,40%, celui des 60-75 ans de 9,50%, celui des plus de 75 ans de 8,40%, la moyenne nationale étant à 14,90%. Source : INSEE.

21. Une étude conduite en 2017 par l'ADGCF montrait que si 97% des directeurs généraux interrogés militaient pour le maintien du statut, ils étaient également 92% à souhaiter sa modernisation. Ainsi, pour 71% des cadres communautaires, le statut n'offre pas suffisamment de souplesse en terme de recrutement au regard des besoins des collectivités ; ils sont même 79% à considérer que, dans la durée, le concours n'est plus le garant de la compétence et du professionnalisme des agents. Cf. *Adapter le statut de la fonction publique territoriale pour préserver la qualité du service public local, Analyse, réflexions et propositions de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France*, juin 2017.



---

## POUR ÉCRIRE

une nouvelle grammaire territoriale  
# Initiative 2

**Dévoiler et enrayer les dérives du néo corporatisme territorial** qui sclérosent notre administration locale. L'enjeu : dans le respect des valeurs du service public, préserver nos principes de solidarité, en les mettant à l'abri des dévoiements qui les obscurcissent et tirer parti, pour ce faire, de la raréfaction de la ressource publique pour imposer de profondes réformes de fonctionnement.

---

### Faire le deuil des représentations datées et des mythes fondateurs

#### • La société des réseaux

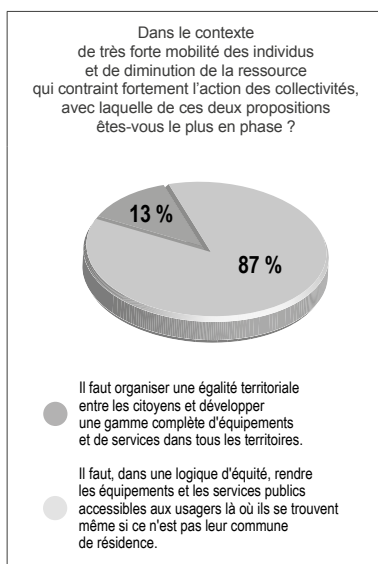
L'action publique s'organise encore en référence à des représentations d'un fonctionnement de la société et des territoires qui ont en grande partie disparu. Il faut refonder l'action publique en partant des réalités d'aujourd'hui –et en anticipant celles de demain. C'est au moment où la société française s'inscrit moins que jamais dans les territoires que, paradoxalement, prospère le plus l'idéologie territoriale. Il faut pourtant accepter que l'on ne peut enfermer les individus dans les territoires et, par conséquent, dépasser la croyance selon laquelle, en redécoupant les territoires, on finira par trouver une échelle « pertinente ». Comme le reconnaissent **92%** des directeurs généraux d'intercommunalité interrogés, les réseaux ont désormais pris le pas sur le territoire.

La conséquence de ce changement : le passage d'un mode de déploiement des politiques qui ne connaît qu'un référentiel, la « proximité », à un autre, qui lui convoque davantage la notion d'« accessibilité ». Le temps des petites patries, où chaque échelon de collectivité ambitionnait de mettre à disposition de ses habitants un bouquet de services quasi exhaustif, est achevé : les modes de vie de nos concitoyens ont évolué, leurs mobilités multiples les déconnectant progressivement des territoires institutionnels<sup>22</sup>.

#### • Renoncer au fantasme de l'égalité territoriale

À l'instar de **92%** des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, il nous faut également renoncer à perpétrer la vieille croyance selon laquelle les territoires se développent exclusivement *via* l'action publique et à condition d'être abondamment « subventionnés ». En réalité, la fabrication de la ville et du territoire est au minimum autant le fruit de l'action des agents économiques et de la sphère privée et associative que de la sphère publique ; elle induit à ce titre la question de l'articulation entre les sphères, essentielle en vue de produire du service aux publics.

*In fine*, c'est sans doute du fantasme d'« égalité territoriale » qu'il convient de se détacher au plus vite, considérant qu'il nourrit plus que jamais des politiques « alibi », qu'il empêche de reconnaître que les citoyens et les usagers n'ont pas nécessairement ni les mêmes attentes ni les mêmes besoins et ce, afin de privilégier le registre de l'« équité » comme le préconise d'ailleurs **87%** des directeurs généraux d'intercommunalité interrogés.



---

22. Surtout, la territorialisation des services n'a désormais de plus-value que si elle renvoie à une offre numérique et ce, dans tous les domaines de la vie quotidienne – administration, santé, services à personne, éducation, etc.

## POUR ÉCRIRE

une nouvelle grammaire territoriale  
# Initiative 3

**Faire émerger de nouveaux « mythes » pour refonder l'action publique locale** convoquant notamment les notions d'« équité », d'« accessibilité », de « différenciation » ou de « réseaux » dans l'objectif de donner aux politiques d'aménagement nationales et locales un substrat symbolique et surtout correspondant aux réalités territoriales contemporaines.

### Déterminer les mots clefs

#### • Coopérer<sup>23</sup>

La nécessité d'articuler les échelles, de déployer des politiques publiques inter-territorialisées, de mutualiser les ressources et les moyens et d'organiser des réciprocity territoriales met plus que jamais à l'agenda territorial la question cruciale de la mise en dialogue des administrations locales, de l'organisation des coopérations horizontales et verticales entre les collectivités et de la production des politiques publiques en réseau.

#### • Expérimenter

Reconnaître la biodiversité territoriale et les limites de l'uniformisation ouvre un nouvel âge, celui des expérimentations. Pour l'ADGCF,


il convient de soutenir la diversité des initiatives afin qu'émergent les solutions qui se révéleront les plus pertinentes et les plus adaptées à chaque contexte et système territorial. Il est nécessaire de reconnaître le droit à l'erreur inhérent à l'expérimentation et l'innovation. Il faut casser le pré-requis et le devoir impératif de réussite et accepter que l'action publique peut aussi avoir des échecs. Le corollaire de la logique d'expérimentation est l'évaluation de ce que produit l'action publique.

La biodiversité territoriale ouvre un nouvel âge, celui des expérimentations.

23. Si le renforcement de l'interdépendance des territoires au sein d'un même système territorial pose la question de la capacité des collectivités à coopérer et à collaborer, cofinancer et coproduire des politiques publiques interterritorialisées, il est significatif de noter que 70 % des directeurs généraux d'intercommunalité interrogés considèrent que les outils mis à leur disposition (Pays, PETR, pôles métropolitains...) sont inefficaces et pour 64 %, insuffisants. Ils réclament davantage de modes de coopération souples, temporaires, évolutifs portant sur des projets précis, animés par une collectivité chef de file, reposant sur des conventions et leur épargnant surtout la création de structures supplémentaires.

### PERCEPTIONS SUR LES NOTIONS : COOPÉRER, EXPÉRIMENTER, HYBRIDER, ANTICIPER

« La phase exploratoire a mis en lumière la nécessité de construire un nouveau logiciel de l'action publique autour de 4 notions clés : coopérer, expérimenter, hybrider, anticiper. Quelle est votre opinion concernant les propositions suivantes ? »

	Total % accord (Tout à fait + Plutôt)				
Il convient de soutenir la diversité des initiatives adaptées à chaque contexte et système territorial ; de reconnaître le droit à l'erreur inhérent à l'expérimentation et l'innovation.	95%	51%	44%	4%	1%
Il est nécessaire d'hybrider les sphères publique, privée, citoyenne, ...	94%	46%	48%	5%	1%
Il est nécessaire d'articuler les échelles, de déployer des politiques publiques inter-territorialisées, de mutualiser et d'organiser des réciprocity territoriales.	93%	48%	45%	6%	1%
Le décalage entre "temps privé" et "temps public" pose la question de la capacité de l'action publique à influencer réellement sur la trajectoire d'un territoire et d'une société.	92%	48%	44%	8%	0%



#### • Hybrider

Il est nécessaire de réaffirmer l'importance de l'action publique au service d'une société plus solidaire et plus équitable. Cependant ce besoin vital de régulation publique ne doit pas avoir comme conséquence une revendication de monopole sur tout ce qui relève de l'intérêt général. Pour l'ADGCF, il est nécessaire d'hybrider les sphères (public, privé, citoyen...) et d'articuler les logiques de « faire », « faire avec », « faire faire ».

#### • Anticiper

Enfin, le décalage de plus en plus important entre « le temps privé » qui s'accélère et le « temps public » qui ne cesse de s'allonger finit par poser la question de la capacité de l'action publique à influencer réellement sur la trajectoire d'un territoire et d'une société. S'il faut desserrer l'étau des normes qui entrave aujourd'hui l'action publique et limite l'expérimentation, il faut également, pour l'ADGCF, sortir d'une logique où

l'action publique, n'intervient qu'en réaction ou en correction d'un phénomène qu'elle n'a pas su anticiper.


---

### POUR ÉCRIRE

une nouvelle grammaire territoriale  
# Initiative 4

Faire de « coopérer », « expérimenter », « hybrider » et « anticiper » les nouveaux mots clés du management des territoires et ce, dans la mesure où ils permettent de construire une réponse en termes de politiques publiques aux réalités territoriales contemporaines.

---

 Quelle capacité de l'action publique à influencer réellement sur la trajectoire d'un territoire ?



## ► MODE OPÉRATOIRE POUR UN NOUVEAU GESTE DE DÉCENTRALISATION

Après avoir posé le cadre cognitif et sémantique au principe d'un référentiel de l'action publique locale régénéré, il s'agit désormais d'identifier les actes nécessaires à l'établissement d'un nouveau scénario d'organisation de notre système politico-administratif territorial.

Dépasant la dérive conservatiste qui réduit en réalité les capacités des élus locaux à néant ou, tout au plus, à négocier des bribes de subventions ou de dotations, l'enjeu est bien ici de définir les conditions d'émergence de collectivités territoriales plus robustes, disposant de réelles marges de manœuvre et, surtout, dont l'action serait lisible pour les citoyens.

### Conduire la réforme à son terme

D'actes de « décentralisation » en projets de « réforme territoriale »,

force est de constater que les évolutions et transformations engagées par les mandatures présidentielles depuis le début des années 80 n'ont pas eu les résultats escomptés sur notre *meccano* territorial.

Symptomatique des attermoissements du législateur, le dernier acte de décentralisation conduit *grosso modo* à un *statu quo* – des départements « sauvés », des régions fusionnées sans réelle montée en puissance, des métropoles de droit commun dont le statut se différencie à peine de celui des communautés urbaines – qui ne satisfait personne : les « petites patries » perdurent, certes, mais elles restent subordonnées au pouvoir central. C'est pourquoi, pour l'ADGCF, la « vraie » réforme reste encore à faire.

### • L'inévitable question des fusions communales

Au-delà d'une part non négligeable de directeurs généraux qui réclame une « pause » dans le processus de réorganisation des territoires – compréhensible à la lueur de leur forte mobilisation lors des remembrements d'intercommunalités qui ont suivi la promulgation de la loi NOTRe –, la réforme n'a, à leurs yeux, toujours pas abordé l'inévitable question de la recomposition communale.

#### OPINIONS À L'ÉGARD D'UNE ÉVENTUELLE RÉFORME TERRITORIALE

« Quelles seraient les 3 actions prioritaires à faire aboutir dans le prochain mandat ? (plusieurs réponses possibles, total supérieur à 100%) ? »

La rationalisation communale et la création des communes nouvelles.	60%	
Une pause dans la réorganisation territoriale.	36%	
La suppression des Départements.	33%	
La suppression des Départements sur les périmètres des métropoles / communautés urbaines.	27%	
La création d'une nouvelle entité se substituant aux Régions et Départements.	15%	

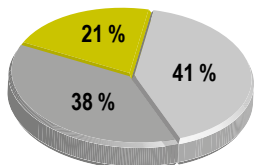
#### OPINIONS À L'ÉGARD D'UNE ÉVENTUELLE RÉFORME TERRITORIALE

« De votre point de vue, la recomposition communale doit s'effectuer... ? »

Sur la base d'un accord et d'un schéma local selon la logique des SDCI.	52%	
Sur la base d'une loi fixant un seuil de population minimum pour chaque commune.	32%	
Sur la base du seul volontariat des communes.	16%	

Même si la France compte désormais moins de 35 000 communes, la question de la recomposition communale reste encore largement ouverte.

De votre point de vue, la recomposition communale et la création des communes nouvelles sont...

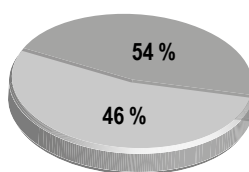


● Peu/Pas du tout prioritaires  
● Prioritaires ● Très prioritaires

**TOTAL « PRIORITAIRES » 79 %**

En effet, l'extension des périmètres communautaires appelle nécessairement la recomposition infra-communale pour des raisons de gouvernance<sup>24</sup>, mais aussi des raisons d'efficacité de l'action publique. Aussi, pour l'ADGCF, deux modèles sont aujourd'hui en débat, le premier renvoyant à la territorialisation des actions communautaires, le second, à la recomposition communale *via* les communes nouvelles. C'est cette dernière option, ouvrant la perspective d'un nouveau compromis entre communes et intercommunalité qui est désormais<sup>25</sup> privilégiée par 54% des directeurs généraux de communautés et de métropoles. Pour la première fois depuis les lois Chevènement s'ouvre ainsi la possibilité de sortir d'une logique de dévitalisation progressive des communes et de rééquilibrer le fonctionnement et surtout de retisser du lien au sein du bloc local à partir d'une répartition des rôles plus affirmée : aux communes le lien à l'habitant, aux intercommunalités

le lien au territoire c'est-à-dire la gestion stratégique des trois grands marchés urbains –développement économique, logement et mobilités.



● La création de communes nouvelles va se généraliser et offrira l'opportunité d'un nouveau partage des rôles entre communes recomposées qui géreront la proximité et intercommunalités élargies qui auront la responsabilité de l'aménagement, du développement du territoire et de la solidarité.

● Les EPCI vont continuer à intégrer toujours plus de compétences et répondront à l'enjeu de la proximité par la territorialisation de leurs actions.

Aborder l'inévitable question de la recomposition communale.

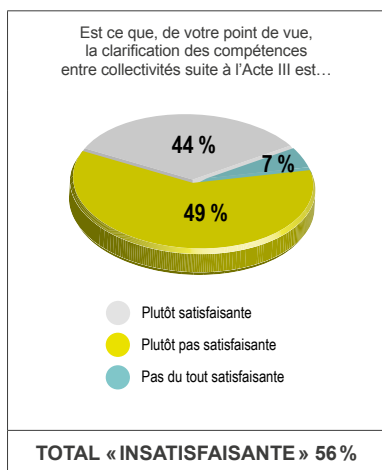
24. La complexification de la gouvernance des intercommunalités est surtout liée à la dilution du poids des villes centres au sein de périmètres élargis. C'est pourquoi l'ADGCF considère que le mouvement des communes nouvelles doit prioritairement concerner l'extension des limites des villes centres des communautés et métropoles, plutôt que les regroupements de « petites » communes.

25. Une enquête menée en 2013 par l'ADGCF auprès des directeurs généraux d'intercommunalité montraient que, pour 73 % d'entre eux, les communautés allaient progressivement se transformer en communes au gré des transferts de compétences. Ce n'est désormais plus le cas, sans doute parce que les structures intercommunales aux périmètres élargis rencontrent en réalité des difficultés certaines dans la gestion des compétences en lien direct avec l'habitant. Cf. Manifeste de l'Association des directeurs généraux des communautés de France, janvier 2013.



## • Un « qui fait quoi » en suspens

Le dernier acte de décentralisation en date, même s'il marque un changement de doctrine par rapport à l'Acte I et II en s'inscrivant davantage dans le registre de la « réforme territoriale », demeure fortement marqué par les logiques de périmètre et de compétence et, surtout, n'a pas mis fin à la logique des « petites nations ». La clause de compétence générale a certes été supprimée pour les Régions et Départements mais la clarification du « qui fait quoi ? » reste partielle et les relations entre collectivités sont encore largement à préciser pour la majorité des directeurs généraux d'intercommunalité interrogés.



Surtout, la répartition des moyens –entre Régions et Départements d'une part, intercommunalités et communes d'autre part– est, pour l'ADGCF, incohérente avec la hiérarchie dessinée par l'Acte III. Il faudrait sans doute interroger les ressorts de l'augmentation continue des dépenses de personnel des communes au cours de ces dernières années, alors même que celles-ci voyaient leurs compétences globalement<sup>26</sup> s'alléger du fait du renforcement des compétences obligatoires des intercommunalités<sup>27</sup>.

## • Quel leadership régional ?

Au-delà du devenir du Conseil départemental dont une large part des directeurs généraux continue à appeler à la mutation si ce n'est à la suppression<sup>28</sup>, l'importance politique, mais aussi médiatique,

## À l'heure des Villes Monde et des États Continent, l'obsession régionaliste a-t-elle encore un sens ?

accordée au fait régional et la réalité de sa « puissance » est pour le moins étonnante et semble essentiellement liée aux élus d'envergure nationale qui président aujourd'hui leur exécutif. En effet, bon nombre de Conseils départementaux ou de métropoles bénéficient de ressources financières autrement plus élevées que celui de la plupart des Régions. En bref, s'ils ont, en apparence en tout cas, été confortés par le dernier acte de réforme territoriale, la légitimité et le leadership du pouvoir régional ne sont jamais apparus aussi fragiles. Pour l'ADGCF, pourvoir la Région d'une position surplombante vis-à-vis des autres échelons territoriaux, supposerait bien sûr d'étoffer ses dotations, mais aussi que soient étendues ses compétences, clarifiés ses rapports avec l'État et, surtout, consacré son pouvoir normatif.

Dans le même temps, si l'enjeu est de mieux connecter l'organisation de notre administration territoriale à un environnement socioéconomique globalisé, il faut mettre en perspective la décentralisation et la construction européenne : à l'heure des Villes Monde et des États Continent, considérant que la France pèse à peine 3 % du PIB mondial, « l'obsession régionaliste » a-t-elle encore un sens ?

26. L'État a contraint les communes à quelques dépenses nouvelles, essentiellement en matière de périscolaire.

27. Les communes ont en effet augmenté leurs dépenses de personnel de près de 11 milliards entre 2003 et 2015. Dans le même temps les intercommunalités à fiscalité propre ont augmenté leurs dépenses de 5 milliards, les départements de 7 milliards et les régions de moins de 3 milliards. Source : Minefi.

28. En 2013 déjà, 63 % des directeurs généraux d'intercommunalité considéraient que le Département devait se transformer en agence dédiée à l'action sociale. Cf. Manifeste de l'Association des directeurs généraux des communautés de France, janvier 2013.



## MODE OPÉRATOIRE

pour un nouveau geste  
de décentralisation - # Initiative 5

**Mener, sous l'impulsion de l'État et de ses services déconcentrés, des regroupements massifs de communes en zones urbaine et périurbaine** – fondés sur le volontariat jusqu'en 2026 – en priorisant initialement l'extension des villes centres des intercommunalités et ce, dans l'objectif de revitaliser l'institution communale, d'améliorer la gouvernance des communautés et métropoles et d'optimiser le management des services aux publics.

### Faire bon usage de la ressource financière

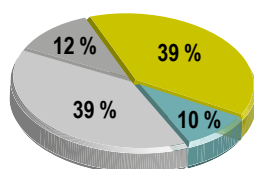
#### • Une ressource parfois trop « abondante » ?

De nombreux témoignages de directeurs généraux d'intercommunalité recueillis à l'automne 2018 à l'occasion de la phase qualitative de ce travail prospectif avaient mis en lumière que, 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 territoriales basculent pleinement dans une logique coopérative et optent pour des évolutions structurelles.

Alors que depuis le démarrage de la décentralisation les collectivités territoriales avaient vu leurs ressources augmenter de manière régulière, la dernière décennie a été marquée par une forte diminution des aides et dotations de l'État.

Certains considèrent cependant que, bien qu'inégalement répartie, la ressource demeure relativement abondante et que cette abondance est un frein à une réforme en profondeur des collectivités territoriales.

Êtes-vous...



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

TOTAL « PAS D'ACCORD » 51 %

TOTAL « D'ACCORD » 49 %

Validée par **49%** des managers intercommunaux interrogés lors de l'enquête quantitative, cette hypothèse met en lumière les résistances de certains élus à emprunter volontairement la voie du changement ; elle révèle une nouvelle fois le poids des blocages institutionnels, politiques et corporatistes à une réforme plus ambitieuse, la diminution continue des dotations apparaissant malheureusement comme le seul moyen susceptible de « faire bouger » ces collectivités, au risque de pénaliser les exécutifs locaux exemplaires.

#### • Déterritorialiser la fiscalité économique

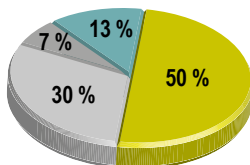
Plus fondamentalement, la territorialisation de la fiscalité économique est pointée par **63%** des directeurs généraux de communautés et métropoles comme un frein à la coopération entre territoires. Or, la richesse d'un territoire est souvent le fruit d'un double hasard, historique et géographique. La territorialisation de la fiscalité contribue ainsi à entretenir une concurrence néfaste et artificielle entre les territoires et à produire des stratégies économiques erronées ; elle génère surtout une ségrégation dans l'accès aux équipements – primauté à l'usager contribuable – qui constitue un obstacle à la mise en œuvre d'une logique d'accessibilité des services publics et rend *in fine* difficile le passage à une logique de coopération *via* le déploiement de politiques interterritoriales.

Une ressource trop « abondante » pour que les collectivités territoriales optent pour des évolutions structurelles ?

La phase exploratoire de la démarche a mis en lumière le fait que la territorialisation de la fiscalité (fiscalité ménage mais surtout fiscalité économique) à l'échelle du bloc local pouvait contribuer à entretenir une concurrence néfaste entre les territoires.

Elle constituerait un frein au développement des coopérations entre les territoires et entre les institutions et elle organiserait de fait une ségrégation dans l'accès aux équipements entre les usagers/contribuables et les usagers simples ainsi qu'un obstacle au passage à une logique d'accessibilité (versus une logique de proximité).

Êtes-vous...



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

**TOTAL « PAS D'ACCORD » 37%**  
**TOTAL « D'ACCORD » 63%**

territoires, le niveau pertinent de prélèvement, serait pour 31% des managers intercommunaux interrogés, le bassin d'emploi<sup>29</sup>.

## MODE OPÉRATOIRE

pour un nouveau geste de décentralisation - # Initiative 6

**Déterritorialiser la fiscalité économique** dans l'objectif d'empêcher les concurrences stériles entre les territoires et de favoriser l'accessibilité des usagers aux services et équipements des pôles urbains des bassins d'emploi.

Le bassin d'emploi comme niveau pertinent de prélèvement de la fiscalité économique ?

Enfin, dans la perspective d'une refonte des principes de territorialisation de la fiscalité économique à l'échelle du bloc local et d'une possibilité d'organiser le prélèvement à une échelle plus large pour le redistribuer ensuite aux

29. Les avis des directeurs généraux sont très partagés puisqu'en deuxième position, ils identifient le SCoT comme échelle pertinente (26%) et, en troisième, l'échelle régionale (13%). Quoi qu'il en soit, le principe reviendrait à fixer un taux à un échelon supra, régional par exemple, à appliquer les bases au niveau du bassin d'emploi et à redistribuer la manne économique aux territoires au prorata de leurs habitants.



## • Une élection à l'échelle communautaire si...

Les mouvements sociaux qui ont bousculé notre pays à la fin de l'année 2018 ont clairement mis en lumière l'exaspération d'une certaine catégorie d'électeurs et ont posé avec acuité la question du fonctionnement de notre démocratie locale. Sortir de la « démocratie du sommeil », ré-articuler le territoire de vie et le territoire électif, redonner du sens à l'intérêt général et sortir d'une gestion publique entravée par des intérêts catégoriels... Pour rétablir le lien de confiance entre gouvernés et gouvernants et donc, enrayer la tendance actuelle à l'« ochlocratie », littéralement le gouvernement par la foule, il est urgent de jeter les bases d'une ère nouvelle pour la démocratie locale, c'est-à-dire de redéfinir ses modalités de représentation ainsi que le fonctionnement de ses instances délibératives.

Pour **69 %** des directeurs généraux de communautés et métropoles interrogés, c'est l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires et métropolitains sur circonscription intercommunale qui constitue une première réponse à la crise démocratique que nous traversons, dans la mesure où elle est susceptible de faire davantage coïncider les figures de l'habitant, de l'utilisateur, du contribuable et de l'électeur. Pour autant, ces mêmes managers ont souvent exprimé, à l'occasion de la phase qualitative, le fait que l'élection n'était pas forcément la voie d'avenir pour les intercommunalités en cas de plan national imposant des fusions communes à grande échelle. Difficile, en effet, d'imaginer deux légitimités, deux pouvoirs élus, sur le même territoire, l'un ascendant et l'autre descendant<sup>30</sup>.

## • Réformer les modalités d'élection des sénateurs

La revitalisation de notre démocratie passe également, pour **53 %** des directeurs généraux d'intercommunalité interrogés, par une révision des modalités d'élection des sénateurs afin de les mettre

davantage en phase avec l'organisation des pouvoirs locaux et l'évolution des modes de vie des habitants. On se souvient en effet qu'en avril 2018, les « Sages » avaient abrogé l'article 54 de la loi MAPTAM<sup>31</sup> qui disposait qu'en 2020 les conseillers métropolitains doivent être désignés au suffrage universel direct non plus à l'échelle communale mais au niveau de la circonscription communautaire. Ils 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 la liberté »... au XIX<sup>e</sup> siècle.

## ↳ MODE OPÉRATOIRE

pour un nouveau geste de décentralisation - # Initiative 7

**Élire les conseillers communautaires et métropolitains au suffrage universel direct sur circonscription intercommunale** - 2026 pour les métropoles, 2032 pour l'ensemble des intercommunalités - afin de mettre en phase le territoire de vie de nos concitoyens et le territoire électif et de sortir du registre de la démocratie du sommeil mais aussi réformer les modalités d'élection des sénateurs.

Faire coïncider les figures de l'habitant, de l'utilisateur, du contribuable et de l'électeur.

30. Afin de mieux prendre en compte les mobilités domicile-travail et leur impact sur la démocratie locale, les directeurs généraux d'intercommunalité interrogés ont parfois suggéré des modalités de vote plus innovantes : ils sont par exemple 23 % à valider le principe d'élections locales où l'on voterait à la fois dans la commune dans laquelle on habite et dans la commune dans laquelle on travaille.

31. Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

## Reconnaître la biodiversité territoriale

### • Une uniformisation inopérante

Si le récit républicain a traditionnellement combattu la diversité territoriale, pour les directeurs généraux de communautés et métropoles, il est désormais vital que les administrations centrales reconnaissent la « biodiversité territoriale » et admettent le fait que l'uniformisation des politiques publiques ne marche pas.



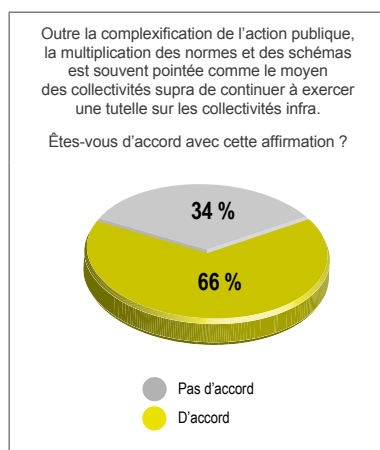
À l'aune des trajectoires socioéconomiques des territoires, de leur maturité historique et politique, c'est mission impossible que d'espérer définir une organisation institutionnelle unique qui soit pertinente quel que soit le contexte.

C'est mission impossible que d'espérer définir une organisation institutionnelle unique.

C'est pourquoi il est essentiel de sortir d'une logique où l'échelon supra impose sa vision à l'échelon infra, à l'instar des modalités de déploiement des politiques contractuelles qui demeurent le symbole ou plutôt, le symptôme, de la permanence des « petites nations ». Leur principe : « *je vous donne de l'argent si vous vous inscrivez dans un dispositif que j'ai conçu* ». Au fil du temps, on est en effet sorti d'une logique contractuelle *stricto sensu* pour basculer dans une logique où l'échelon supra définit non seulement l'objectif mais également, par la multiplication des critères à satisfaire, le contenu même de la réponse et du dispositif. Pour l'ADGCF, une démarche par contrat « gagnante-gagnante » doit reposer sur des objectifs définis en commun, responsabiliser les territoires sur la définition des solutions envisagées et s'assurer qu'elles correspondent à leur réalité et, enfin, proposer une évaluation partagée.

### • Sortir du pilotage par les normes

Pour 66 % des directeurs généraux d'intercommunalité, la « schématisation » et les normes apparaissent également comme le moyen pour un État qui dispose de moins en moins de ressources de continuer à orienter fortement l'action des collectivités. Dit autrement, ils redoutent d'être pilotés à distance par les régions qui, tout aussi faiblement dotées en moyens, pourraient être tentées d'adopter la même stratégie et qu'à l'inflation normative nationale se surajoute l'inflation normative régionale.





---

## ↳ **MODE OPÉRAIRE**

pour un nouveau geste  
de décentralisation - # Initiative 8

**Mettre fin aux politiques contractuelles descendantes et à la logique des appels à projets**, dans la mesure où ces processus entretiennent la vassalisation des échelons infra vis-à-vis des échelons supra et, de surcroît, pénalisent les territoires faiblement dotés en matière d'ingénierie et de ressources financières. L'objectif : laisser place à des négociations et à des transactions politiques directes entre élus du bloc local et des collectivités de rang supérieur autour de règles du jeu partagées et donner ainsi plus de lisibilité politique à l'action publique locale.

---

## **Passer du management de projet au management de processus**

Mettre au principe d'une nouvelle dynamique de décentralisation la coopération, l'expérimentation et l'hybridation implique, pour l'action publique de passer d'une logique de management de projet à une logique de management de processus. Ici, l'enjeu n'est plus de réaliser un objet complexe et prédéfini mais de mettre en mouvement les orga-

nisations en faisant émerger une vision partagée. En d'autres termes, l'attention n'est plus focalisée sur le « quoi » mais sur le « pourquoi » et le « comment ». Dans cette configuration, les managers experts de l'organisation, du pilotage et du contrôle laissent la place à des managers qui impulsent, qui éclairent la complexité et donnent du sens.

*In fine*, pour l'ADGCF, trois enjeux émergent pour le manager de demain : un enjeu de culture (logique collaborative) de savoir-faire (gestion des processus) et de posture (de l'expert à l'animateur/médiateur).

---

## ↳ **MODE OPÉRAIRE**

pour un nouveau geste  
de décentralisation - # Initiative 9

**Amplifier le renouveau du format et du contenu des dispositifs de formation des managers territoriaux** pour les aider à « penser le changement » tout en étant simultanément dans la production quotidienne des politiques et des services avec des organisations publiques qui sont déjà sous tension.



© Prachay

# PERSPECTIVES

On peut agir sur le monde social en agissant sur la connaissance de ce monde. C'est en partant de ce « postulat » que l'ADGCF a mené ce travail réflexif et prospectif visant à établir les fondements d'une nouvelle architecture territoriale en brisant les évidences de la doxa décentralisatrice établie, de tout ce qui semble aller de soi en matière d'organisation ou de réorganisation territoriale.

Pourquoi cette détermination à « casser les codes » ? Parce que le décalage est désormais trop palpable entre l'appréhension « traditionnelle » de la question territoriale et les usages que nos concitoyens ont de l'espace. Nier ce décalage serait faire preuve d'ignorance, d'irresponsabilité à moins que ce ne soit de cynisme.

En tant que managers territoriaux, chaque jour, nous mesurons combien se délitent les cadres anciens, sans cesse bousculés par nos pratiques, nos modes de consommation et d'habiter et ce, aussi bien dans les grandes agglomérations que dans le périurbain ou le rural. Face au défi que constitue ce monde de flux et de réseaux pour les territoires, face à cette dynamique de « globalisation du local », il est essentiel de ne pas perdre le « sens ». Pour l'ADGCF, quelle que soit l'ampleur de ces transformations, elle ne doit pas avoir en effet pour conséquence – voire pour finalité – de diminuer l'influence de l'action publique et l'ambition de régulation publique pour laisser le champ au seul « marché ». Au contraire, pour notre association, l'enjeu est de réinventer une sphère publique qui ne soit pas son propre projet mais qui vise à établir un « nouveau contrat social et environnemental ».

Le jeu en vaut la chandelle : il ne s'agit ni plus ni moins que d'agrèger la population française autour d'une nouvelle épopée civique et républicaine, partant cette fois de territoires « viables », ayant comme garde-fou la recherche incessante de l'intérêt général et affirmant la décentralisation comme un processus politique permanent et itératif, surtout pas comme un état stable et achevé.





# 9 INITIATIVES POUR UN AGGIORNAMENTO DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

## POUR ÉCRIRE UNE NOUVELLE GRAMMAIRE TERRITORIALE

### # INITIATIVE 1

Évaluer ce qu'a produit la décentralisation.

### # INITIATIVE 2

Dévoiler et enrayer les dérives du néo corporatisme territorial.

### # INITIATIVE 3

Faire émerger de nouveaux « mythes » pour refonder l'action publique locale.

### # INITIATIVE 4

Faire de « coopérer », « expérimenter », « hybrider » et « anticiper » les nouveaux mots clefs du management des territoires.

## MODE OPÉRAIRE POUR UN NOUVEAU GESTE DE DÉCENTRALISATION

### # INITIATIVE 5

Mener, sous l'impulsion de l'État et de ses services déconcentrés, des regroupements massifs de communes en zones urbaine et périurbaine.

### # INITIATIVE 6

Déterritorialiser la fiscalité économique.

### # INITIATIVE 7

Élire les conseillers communautaires et métropolitains au suffrage universel direct sur circonscription intercommunale.

### # INITIATIVE 8

Mettre fin aux politiques contractuelles descendantes et à la logique des appels à projets.

### # INITIATIVE 9

Amplifier le renouveau du format et du contenu des dispositifs de formation des managers territoriaux.



# ANNEXES

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

### Un état de l'art de la pensée territoriale

- Béhar D., Desjardins X., « Les régions françaises enfin aménagées du territoire ? », in *Population et Avenir* n° 733, 2017.
- Béhar D., « La décentralisation a-t-elle encore un avenir ? » in *Pouvoirs Locaux* n° 109, 2017.
- Béhar D., Estèbe P., « La fausse évidence régionale », in *Revue Projet* n° 301, 2007.
- Berneman C., Meyronin B., *Culture et attractivité des territoires : nouveaux enjeux, nouvelles perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2010.
- Bettoni G., Le Bras D., Navarre F., *Métropoles en Chantiers 2, Ambitions métropolitaines, réalités territoriales*, Paris, Berger Levrault, 2018.
- Beurey J-E., Torre A., *Proximités territoriales*, Paris, Economica, 2012.
- Bezes P., Musselin C., « Le new public management : entre rationalisation et marchandisation ? », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Une « French Touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.
- Bois-Choussy S., *Comment les communes transforment l'action publique en Europe ?*, [www.la27eregion.fr](http://www.la27eregion.fr), 2018.
- Bouba-Olga O., *Dynamiques territoriales. Éloge de la diversité*, Poitiers, Atlantique, 2017.
- Bourdieu P., « Décrire et prescrire. Note sur les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* n° 38, 1981.
- Brillet F., Evon J., Gavaille F., Hulin A., « Le rôle du manager public dans une démarche de prospective territoriale des métiers », in *Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise* n° 21, 2016.
- Brumetière J-R., « Heurs et malheurs du contrôle de gestion en politique, Pour un nouveau management politique », in *Revue française d'administration publique* n° 155, 2015.
- Bujadoux J-F., *Les réformes territoriales*, Paris, PUF, 2015.
- Cailly L., Vanier M., « La France. Une géographie urbaine », Paris, Armand Colin, 2010.
- Chicot P-Y., *Mutation des communes. Quelle intercommunalité de projets ? Pour quel développement des territoires locaux ?*, Paris, L'Harmattan, 2016.
- Davezies L., Morvan Y., *Pour une grammaire de la décentralisation*, Terra Nova, novembre 2016.
- Davezies L., *Le nouvel égoïsme territorial. Le grand malaise des Nations*, Paris, Seuil, 2015.
- Desage F., Gueranger D., *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Éd. du Croquant, 2011.

- Doré G., *Hors des métropoles, point de salut ? Les capacités de développement des territoires non métropolitains*, Paris, L'Harmattan, 2017.
- Dumont G-F., *Les territoires français : diagnostic et gouvernance. Concepts, méthodes, applications*, Paris, Armand Colin, 2018.
- Duran P., Thoenig J-C., « L'État et la gestion publique territoriale », in *Revue Française de Science Politique* n° 46, 1996.
- Estèbe P., « Décentralisation : nous sommes loin du compte » in *Cahiers Français* n° 391, La documentation française, 2016.
- Estèbe P., *Gouverner la ville mobile, Intercommunalité et démocratie*, Paris, PUF, 2008.
- Gaxie D., *Luttes d'institutions, Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Ghorra-Gobin C., *La métropolisation en question*, Paris, PUF, 2015.
- Grémion P., *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.
- Guilluy C., *La France périphérique, Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flammarion, 2014.
- Halbert L., *L'avantage métropolitain*, Paris, PUF, 2010.
- Holcman R., *Management public*, Paris, Dunod, 2014.
- Jaillet M-C., Perrin E., Menard F., *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, Paris, PUCA, 2008.
- Jean Y., Vanier M., *La France. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009.
- Le Bras D., Seigneuret N., Talandier M., *Métropoles en chantiers*, Paris, Berger Levrault, 2016.
- Le Bras H., Todd E., *Le mystère Français*, Paris, Seuil, 2013.
- Les économistes atterrés, *Changer d'avenir*, Paris, Les Liens, 2017.
- Le Lidec P. « Le pouvoir sans la responsabilité, le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de la décentralisation », in *CNAF - Informations sociales* n° 121, 2005.
- Le Saout R., *Réformer l'intercommunalité, Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012.
- Lévy J., *Réinventer la France*, Paris, Fayard, 2013.
- Manuel-Viriato S., Verrier P-E, *Le management public*, Paris, PUF, 2007.
- Rivalland G., *France, j'écris ton nom !, Territoires, solidarité et attractivité : les secrets d'une singularité française*, Paris, L'Harmattan, 2017.
- Vanier M., *Demain les territoires, Capitalisme réticulaire et espace politique*, Paris, Hermann, 2015.
- Veltz P., *La société hyper-industrielle, Le nouveau capitalisme productif*, Paris, Seuil, 2017.
- Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 2014.
- Veltz P., *La Grande Transition. La France dans le monde qui vient*, Paris, Seuil, 2008.

## LES 13 SÉMINAIRES organisés en région

### HAUTS-DE-FRANCE

Mercredi 7 novembre 2018  
Métropole Européenne de Lille

### AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Lundi 12 novembre 2018  
Métropole de Lyon

### BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Mercredi 14 novembre 2018  
Communauté d'agglomération du Grand Dole

### GRAND EST

Jeudi 15 novembre 2018  
Communauté de communes du Bassin de Pompey

### CENTRE

Mardi 27 novembre 2018  
Communauté d'agglomération de Blois Agglopolys

### NOUVELLE AQUITAINE

Mercredi 28 novembre 2018  
Communauté d'agglomération du Grand Angoulême

### OCCITANIE

Jeudi 29 novembre 2018  
Communauté d'agglomération de Carcassonne

### PAYS DE LA LOIRE

Vendredi 7 décembre 2018  
Communauté de communes du Pays d'Ancenis

### NORMANDIE

Jeudi 13 décembre 2018  
Communauté d'agglomération de Lisieux Normandie

### BRETAGNE

Vendredi 14 décembre 2018  
Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc

### RÉGION SUD

Mercredi 19 décembre 2018  
Territoire du Pays d'Aix

### ÎLE DE FRANCE

Jeudi 20 décembre 2018  
ADGCF - Maison des Territoires - Paris

### TERRITOIRES ULTRA MARINS

17 janvier 2019  
Communauté d'agglomération Espace Sud Martinique





ASSOCIATION  
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX  
DES COMMUNAUTÉS  
DE FRANCE

22 rue Joubert - 75009 Paris  
Tél. 01 55 04 88 19

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