



COVID-19

# UNE CHRONIQUE INTERCOMMUNALE

Journal de bord  
de l'Association des directeurs généraux  
des communautés de France  
durant la période pandémique  
mars > juin 2020

JUIN 2020

# | Sommaire |

Édito.....	3
<b>Bouleversement du calendrier électoral : l'évidence d'élections communautaires et métropolitaines de second rang.....</b>	<b>4</b>
<b>Management des ressources humaines : le franchissement d'un point d'irréversibilité.....</b>	<b>5</b>
<b>Avènement du « nouveau monde » : on verra !.....</b>	<b>6</b>
<b>Pour l'État, un monde territorial figé autour du couple « maire / préfet ».....</b>	<b>8</b>
<b>Après le déconfinement : mettre l' « usager » au cœur de l'administration territoriale de demain.....</b>	<b>9</b>
<b>Vers un procès en légitimité ?.....</b>	<b>10</b>
<b>Vers un nouveau contrat social et environnemental.....</b>	<b>13</b>

Cher(e)s collègues, cher(e)s partenaires, cher(e)s ami(e)s,

C'est un lieu commun que de l'écrire désormais : la situation engendrée par la pandémie CODIV-19 au cours du printemps 2020 a été en tous points exceptionnelle. Dans ce « contexte », je veux une nouvelle fois saluer l'engagement des directeurs généraux des communautés et métropoles et de leurs équipes : en première ligne face à la catastrophe sanitaire qui a frappé de plein fouet nos territoires, vous vous êtes mobilisés sans relâche afin de garantir le maintien des services de base indispensables pour la population, agissant avec agilité et performance à l'aune des contraintes imposées par le confinement. C'est bien cela, je crois, avoir le « sens de l'intérêt général ».

Confrontés quotidiennement à la nécessité de manager des agents en distanciel et en présentiel, de répondre aux inquiétudes des usagers et des entreprises implantés sur les territoires, les cadres dirigeants des intercommunalités ont très vite exprimé le besoin d'échanger entre pairs, de partager leurs bonnes pratiques, les informations récoltées mais aussi leurs interrogations et leurs doutes. Si la plateforme collaborative de l'ADGCF a été à ce titre largement mobilisée, l'association a décidé de lancer des fils WhatsApp, ouverts à ses membres mais aussi aux non-adhérents, dans chacune de ses délégations régionales afin de donner davantage de réactivité à cette dynamique de coopération.

Ces points de vue, ces réflexions mais aussi, parfois, les « coups de gueule » exprimés au cours de ces derniers mois par les directeurs généraux des communautés et métropoles, ont ainsi souvent inspiré les « éditos » de la newsletter de l'ADGCF. La première vocation du document que vous avez entre les mains est tout d'abord de vous proposer un « digest » de ces tribunes associatives souvent relayées et commentées sur les réseaux sociaux. La seconde : vous soumettre une réflexion prospective inédite sur les enjeux post pandémie susceptibles de structurer l'action publique locale au cours de la mandature 2020-2026. Précisons-le : pas de prêts-à-penser ici, ni de catalogue de propositions ou de programme clef en main de relance pour nos territoires. Dans le droit fil de l'étude « *Quel monde territorial demain ?* » que l'ADGCF a publiée en 2019, nous avons plutôt essayé de mettre en perspective les nouvelles chaînes de solidarité entre les autorités publiques, les opérateurs privés et les citoyens-usagers qui ont émergé durant la crise et qui pourraient constituer le fondement d'un nouveau contrat social et environnemental. Bonne lecture !

**Pascal FORTOUL,**  
Président de l'ADGCF



# Bouleversement du calendrier électoral : l'évidence d'élections communautaires et métropolitaines de second rang

La décision du Président de la République de maintenir le premier tour des élections municipales n'a pas fini d'alimenter la chronique politique. Il faudra tout de même se pencher sur cette affaire et décrypter objectivement le processus décisionnel qui a conduit à ce « faux pas » politique majeur.

Les interrogations sont légion. Parmi celles-ci, on pense bien sûr au fondement du « blanc-seing » accordé par le « Conseil scientifique » de l'Élysée sur l'organisation des municipales le 15 mars dernier sans donner de garanties sur un éventuel second tour. On pense également à la pression conjointe exercée par le Président de l'AMF et celui du Sénat sur le Chef de l'État ; la « prime aux sortants » annoncée dans les petites et moyennes communes devait leur être favorable. Et elle l'a été. On pense aussi à Emmanuel Macron qui n'a pas su ou voulu faire volte-face et affronter les représentants des maires avec qui il s'efforce, on le sait, de renouer un lien depuis la crise des gilets jaunes. Dommage. C'était pourtant là l'occasion d'incarner pleinement la fonction présidentielle, en tout cas de lui redonner du crédit, voire du sens dans un contexte d'union nationale.

Le bilan : la mise en danger d'un grand nombre d'élus ou futurs élus qui ont assuré l'organisation du scrutin et une **abstention record qui jette d'emblée l'opprobre sur la légitimité des édiles municipaux** et ce d'autant plus qu'avec le report *sine die* du second tour pour les 4 779 communes (souvent les plus peuplées) où les candidats sont alors en ballottage, le feuilleton électoral ne s'arrête pas là.

En avril 2020, Sébastien Lecornu, ministre en charge des collectivités territoriales, déclare en effet que la priorité du Gouvernement est d'installer, début juin, les 30 143 conseils municipaux élus ou réélus dès le soir du 15 mars. Entretemps, ce sont les exécutifs sortants du bloc local qui ont, en quelque sorte, la responsabilité de tenir la « baraque », en s'appuyant sur la mobilisation de leurs équipes techniques et en garantissant ainsi la continuité des services publics essentiels à la vie sociale et économique.

En d'autres termes, l'horizon s'éclaircit à ce moment pour la majorité de nos petites communes. En revanche, la mise à l'agenda d'un nouveau premier tour puis d'un second à l'automne (initialement programmés les 27 septembre et 4 octobre) pour les plus « grandes » d'entre elles interpelle l'ADGCF. **Pas sûr, en effet, que nos ministres de tutelle aient bien anticipé l'impact de la mise en place d'assemblées intercommunales « mixtes »**, qui auraient réuni des conseillers élus ou réélus en 2020 et d'autres adoubés en 2014, et pilotées par des exécutifs provisoires. À l'orée de la période estivale, alors que nous nous préparons toutes et tous à être focalisés sur l'organisation des modalités de déconfinement et sur l'ajustement de l'exercice de nos compétences et du redéploiement de nos agents, pouvait-on se permettre de prendre le temps d'une élection de transition ? Fallait-il risquer l'installation de gouvernances communautaires et métropolitaines pas tout à fait légitimes mais susceptibles d'aller au-delà de la gestion des affaires urgentes et courantes notamment en termes de budget et de marchés ? C'était du point de vue de l'ADGCF, pure folie.

La tenue *in fine* du second tour le 28 juin dernier a mis fin au débat. Heureusement serait-on tenté de dire. Pour l'ADGCF, demeure cependant un enseignement : **pour nos dirigeants, la légitimité des assemblées communautaires et métropolitaines a sensiblement moins de valeur que le déploiement des conseils municipaux. Symboliquement, cela se comprend. Politiquement, à l'aune des enjeux écologiques, numériques et économiques qui vont structurer l'action publique au cours des prochaines années, cela se discute.**

## Management des ressources humaines : le franchissement d'un point d'irréversibilité

On s'en doutait. Comme l'a annoncé le Président de République le 13 avril 2020, le confinement va durer. Surtout, sa sortie sera lente et partielle. Bref, le bout du tunnel, ce n'est pas pour tout de suite : il va falloir tenir en espérant des jours meilleurs.

Pour l'heure, impossible de savoir si nous reviendrons au temps d'avant ou si nous ne reverrons jamais le monde que nous avons quitté il y a maintenant un mois. **Néanmoins, il y a un domaine où, quoi qu'il advienne, cette parenthèse temporelle ne se refermera pas : c'est celui de l'exercice du travail. Pourquoi ? Parce les changements sont là, sous nos yeux, qu'ils n'épargnent pas la « territoriale » et qu'ils semblent irréversibles.**

Déjà, calfeutrés à domicile ou esseulés dans des locaux désertés, les directeurs généraux des communautés et métropoles ont expérimenté dans l'urgence un mode de pilotage des organisations et des services de base à « distance » interpellant les élus, mobilisant les membres de la direction générale et de l'encadrement intermédiaire et intensifiant les connexions avec leurs homologues des communes. Ce faisant, ils parachèvent **l'avènement d'une nouvelle légitimité managériale, moins hiérarchique et qui correspond bien à l'ADN de l'intercommunalité**, parce que fondée sur la notion d'« inter » précisément.

En effet, dans ce contexte inédit de pandémie, le manager expert en organisation et en contrôle laisse définitivement sa place au manager intercesseur : c'est-à-dire à celui qui sait animer, impulser, éclairer la complexité, à celui qui donne davantage de « transparence » à l'information, qui fait « confiance » à ses équipes et qui pousse à leur « autonomisation » et qui favorise en cela leur « créativité ».

Soit. En réalité, **la catastrophe sanitaire accélère ici une dynamique de management collaboratif déployée par bon nombre de directeurs généraux pionniers** soucieux de mettre en mouvement leur administration en faisant émerger une vision partagée de son organisation, de sa vocation et en donnant du sens à l'action. Elle a également, on le sait, considérablement amplifié la pratique du télétravail, sur laquelle il sera désormais difficile de revenir et qui donnera lieu à une multitude de négociations et débats locaux et qui ouvrira, à coup sûr, de nouveaux chantiers législatifs, sur le droit à la déconnexion notamment. Dont acte.

Mais ce qui est essentiel aujourd'hui d'anticiper pour l'ADGCF, ou, tout du moins d'imaginer, c'est le changement potentiel de statut social des agents territoriaux à l'aune de leur **confrontation très inégale au virus**. À cet égard, la note publiée par la Fondation Jean Jaurès et dédiée à l'impact de la crise sur le monde du travail s'avère particulièrement éclairante, ne serait-ce qu'à travers son analyse de la nouvelle reconnaissance sociale de ceux qu'elle nomme les « premiers de corvées ». À l'échelle de nos territoires, nos agents en charge du traitement et de la collecte des déchets mais aussi de l'eau et de l'assainissement, du maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées ou des réseaux de THD bénéficieront sans aucun doute d'une aura inédite, d'un capital symbolique augmenté. Dit autrement, à l'aune du déplacement des « priorités » que nous vivons actuellement, attribuer une « prime » à tous ceux qui auront porté à bout de bras le service public durant des semaines ne résoudra pas la question des inégalités structurelles qui traversent, à l'instar de la société, nos institutions et qui ne sont plus acceptables.

Les directions générales doivent donc anticiper, penser l'après, c'est-à-dire **mettre en perspective la question des fiertés, des identités et des interdépendances professionnelles** et, plus largement, mener une réflexion avec les instances paritaires sur nos modes d'organisation, sur les conditions de travail, sur le rôle de chacun de nos agents pour mieux distinguer, au bout du compte, ce qui est essentiel de l'accessoire.

En somme, c'est bien aux modalités d'un dialogue social renouvelé, garant de droits et de devoirs et, surtout, gage de progrès, que va s'atteler l'ADGCF dans les prochains mois.

## Avènement du « nouveau monde » : on verra !

6

Dans un pays placé sous cloche, où les évidences et idées reçues semblent avoir volé en éclat, des philosophes, des sociologues, des économistes, des psychanalystes sollicités par les médias ou s'exprimant via les réseaux sociaux, décrivent et décryptent jour après jour les impacts du coronavirus sur la société française. « Résilience », « relocalisation », « démondialisation », « sens », « care », sans oublier « État-providence »... Les mots-clefs sont souvent les mêmes et les idées également convergent vers une certitude commune : cette pandémie, qui a mis à l'arrêt notre économie, qui a réduit au silence nos villes et coupé les ailes de nos avions, va sonner le glas du dogme néolibéral. Pas de doute, cette fois, c'est la bonne. La vie finira par reprendre ses droits, mais pas comme avant. Le chef de l'État, réputé libéral, l'a bien certifié à l'occasion de son allocution du 16 mars dernier imposant le confinement : *« lorsque nous sortirons vainqueurs – de la guerre contre l'épidémie –, le jour d'après ne sera pas un retour aux jours d'avant. [...] Nous aurons appris et je saurai aussi avec vous en tirer toutes les conséquences [...]. Hissons-nous individuellement et collectivement à la hauteur du moment ».*

On peut d'ailleurs l'entendre ou le lire ici et là, quotidiennement : la catastrophe sanitaire va bouleverser la hiérarchie des valeurs sociales, changer notre rapport à la consommation et surtout, aux autres... Soit. Mais n'allons trop vite en besogne tout de même et n'oublions pas les leçons de l'histoire. La grande récession de 2008 devait elle aussi révolutionner le

logiciel qui détermine notre vision du monde ; face à l'ultra libéralisme elle devait engendrer une rupture sociétale ambitieuse et irréversible. Bilan ? Les intérêts économiques et financiers ont rapidement fini par reprendre le dessus, témoignant de l'implacable adaptabilité et élasticité du système capitaliste qui a su historiquement s'imposer comme le seul viable.

Dit autrement, **on verra**.

**On verra** si nous parvenons à prendre collectivement la mesure des dérives de notre temps, à s'émanciper de la tyrannie de la performance et du culte de l'immédiateté.

**On verra** si nous sortons de cette crise en étant plus humble et moins arrogant.

**On verra** si nous réussissons à changer de feuille de route et pas seulement à changer les mots.

**On verra** si nous sommes capables de rompre avec l'idéologie dominante, d'écrire un nouveau récit local, national, européen, voire mondial et ainsi de produire un imaginaire qui nous permette de penser autrement.

**On verra**, si nos élites entendent les appels au changement qui se démultiplient en ce moment et leur donnent demain une réelle traduction politique ; si ce n'est pas le cas, pas de doute, nous repartirons comme avant, avec les mêmes conditions qui ont conduit au désastre sanitaire et bientôt climatique.

Et puis, finalement, **on verra** si l'ensemble des Français sont prêts à changer radicalement leur mode de vie, à être certes plus précautionneux dans leurs interactions sociales, mais aussi, à plus long terme, à s'autolimiter dans leur consommation et leurs mobilités, et à être plus économes dans leur utilisation de l'espace et des ressources naturelles. Bref, on verra si nous sommes réellement disposés à tirer un trait sur une partie de nos conditions matérielles d'existence, à sortir du registre du « développement » pour entrer concrètement dans celui de la « sobriété ». **On verra**, au-delà des discours incantatoires, le poids des intérêts divergents et le degré d'acceptabilité de la collectivité face aux changements qui sont énoncés comme absolument nécessaires.

Pourtant, l'ADGCF prend le risque d'être optimiste et d'espérer en l'émergence d'un monde meilleur. Pourquoi ? Sans doute parce que les concepts, référentiels et modèles existent : inspirons-nous en pour mobiliser nos compatriotes et dessiner les contours d'une nouvelle épopée nationale, acceptable socialement, écologiquement et économiquement. Mais aussi parce que, plus empiriquement, le travail de recensement des bonnes pratiques mises en œuvre par les directeurs généraux des communautés et de métropoles face à la crise que nous menons depuis le début du confinement avec l'AdCF est, à nos yeux, un gage d'espérance. Nous le constatons tous les jours : nos territoires regorgent d'initiatives, expérimentent de nouvelles organisations du travail fondées sur la confiance, témoignent de prises de conscience, expriment des idées qui tracent les voies d'un autre futur possible pour nos administrations locales, plus que jamais sous-tendues par le principe d'intérêt général.

## Pour l'État, un monde territorial figé autour du couple « maire / préfet »

En situation de crise, le réflexe est de se tourner vers les fondamentaux : en France, l'État s'est historiquement construit sur les mairies et c'est le relai territorial qu'il a privilégié face à la catastrophe sanitaire. Il l'avait d'ailleurs fait quelques mois auparavant, dans le contexte du mouvement des gilets jaunes, en organisant le grand débat national avec le soutien des élus locaux. Dont acte.

Pour autant, la conséquence de cela, est que, dans de nombreux départements, on a pu avoir l'impression que les intercommunalités étaient ignorées, court-circuitées, en tout cas, qu'elles ne se trouvaient pas dans le radar des préfets et des sous-préfets. Dit autrement, les va-et-vient d'informations et les phases de concertation se sont souvent joués, au moins dans un premier temps, avec les communes essentiellement. À cet égard, les fils de discussion WhatsApp que l'ADGCF a déployé dans chacune de ses délégations régionales regorgent de témoignages et d'anecdotes de directeurs généraux évoquant sans ambiguïté la transparence manifeste des institutions intercommunales aux yeux du corps préfectoral et relatant, souvent avec humour, sa méconnaissance des compétences « vitales » spécifiquement exercées par les communautés et métropoles. Ajoutez à cela des CAF, des ARS, des Directions départementales de la cohésion sociale qui n'étaient pas toujours « bien » coordonnées avec les services préfectoraux, **cela donne l'impression d'un État local, au mieux, sonné par la COVID-19, au pire, complètement déconnecté des réalités territoriales.**

Car, à bien des égards, le monde territorial dessiné ces derniers mois par bon nombre de représentants de l'État local ressemble à s'y méprendre au monde d'hier, voire d'avant-hier. Souvenons qu'en 1976, dans un ouvrage resté fameux, *Le pouvoir périphérique*, Pierre Grémion mettait en lumière les usages de négociation, d'arbitrage et surtout de complicité entre élites mayorales et autorités préfectorales déterminant fortement l'organisation de la vie politique locale et nationale. Tout porte à croire que nous ne sommes pas sortis de ce modèle « classique ». Alors bien sûr, dans certains départements, les préfets ont joué la carte de l'intercommunalité menant pendant le confinement des réunions hebdomadaires avec les représentants politiques et techniques des communautés et métropoles et leur attribuant judicieusement un rôle de coordination des actions communales et de remontée d'informations. Les retours d'expérience des membres de l'ADGCF mettent même en lumière un changement de posture de certains préfets qui, à mi-confinement, ont cherché à davantage associer les intercommunalités aux cellules de crise déployées. Mais globalement, force est de le constater : ce n'est pas la majorité des cas. La légitimité, ou plutôt l'intelligibilité des communautés et métropoles aux yeux de l'État et de ses ramifications locales en tout cas, reste, aussi surprenant cela soit-il, à construire.

Dans son allocution télévisée du 14 juin dernier, le Président de la République Emmanuel Macron a déclaré vouloir « *bâtir de nouveaux équilibres dans les pouvoirs et les responsabilités* » entre l'État et les territoires. Chiche. Une remarque simplement : dans le monde territorial qui s'annonce, tout à la fois financièrement exsangue et réceptacle d'une demande sociale forcément



croissante, **c'est essentiellement la capacité des administrations locales à nouer des collaborations à géométrie variable qui définira l'efficacité de l'action publique.** Cette dimension coopérative, interterritoriale, multiscalaire, c'est précisément l'ADN de la dynamique intercommunale. Ne l'oublions pas. Mieux, profitons-en.

## Après le déconfinement : mettre l' « usager » au cœur de l'administration territoriale de demain

Affirmons-le : face à l'adversité, les collectivités et leurs groupements ont su, globalement, réagir avec agilité et performance aux contraintes du confinement, en ayant à résoudre la difficile équation : protection du personnel versus maintien d'un service de base indispensable pour la population.

Aujourd'hui, il s'agit de « déconfiner » et la période s'annonce beaucoup plus complexe car très « normée ». Les problématiques liées aux ressources humaines sont non seulement multiples mais aussi « sensibles » (primes : combien et à qui ?, reprise du travail : pour qui ?, gestion des jours de congés : quel agenda ?). Dans ce contexte, la solitude du dirigeant est réelle car les réponses doivent être rapides, précises et surtout efficaces. **C'est d'ailleurs en ce moment que la notion de « réseau professionnel » prend tout son sens et son utilité.**

Cette période, si particulière, est propice à l'introspection, à la réflexion... Entre « gourous spécialistes du management » et « experts en tout », qui au regard de leurs croyances anciennes, vous expliquent ce que sera le monde de demain, la littérature est abondante et nos amis territoriaux ne sont pas en reste. Toute cette production intellectuelle qui renvoie systématiquement à l'enjeu, certes important mais pas exclusif, du management des ressources humaines dans l'administration territoriale interpelle.

Pourquoi ? Parce qu'elle fait souvent l'impasse sur un acteur pourtant incontournable dans la fabrication des politiques publiques : **l'usager**. En effet, s'il est présent « en creux » dans ces écrits, où l'on parle pêle-mêle des « confinés », des « citoyens » bien sûr dans leur dimension strictement politique, de la « population » ou même des habitants, il est frappant de constater, que l'usager, le consommateur de services, n'est presque jamais évoqué en tant que tel alors que c'est celui-là même qui justifie, en bout de chaîne, l'existence des collectivités.

Pour qui veut tenter de décrypter cette tendance rhétorique lourde, la sociologie des organisations propose quelques pistes éclairantes. Elle rappelle en effet que l'objectif d'une organisation est essentiellement d'assurer sa pérennité. **C'est pourquoi, dans une période « tendue », elle mobilise ses énergies sur sa propre survie plutôt que sur l'objet pour lequel elle a été créée.** Elle est peut-être là l'explication du tropisme des articles et chroniques d'« experts » qui proposent de jeter les bases de l'administration territoriale de demain et qui, en proposant des modèles d'analyse et de compréhension toujours plus sophistiqués et autocentrés, tendent à faire de la collectivité son propre projet.

Prenons garde à ne pas couper le fil de la confiance et de la reconnaissance que les agents des communautés et métropoles notamment ont su tisser, au cours de ces derniers mois et par leur mobilisation sans faille, auprès des usagers ; et n'oublions jamais, au passage, que ce sont ces mêmes usagers et leurs besoins qui doivent constituer l'unique boussole de l'évolution des institutions locales et du contenu des politiques publiques.

## Vers un procès en légitimité ?

Les urnes du « bloc local » ont donc fini par parler. À l'issue d'un entre-deux tours « interminable », décrit comme le plus long de l'histoire de la vie politique française, après une campagne rendue globalement atone par le contexte pandémique, la totalité des conseillers municipaux, communautaires et métropolitains a été installée. Ouf serait-on tenté de dire. Et pourtant, si nous avons fait face au cours de ces derniers mois à une catastrophe sanitaire, **que dire de la catastrophe démocratique dans laquelle nous nous trouvons désormais et dont l'intercommunalité apparaît comme la victime expiatoire toute désignée.** Expliquons-nous.

### A. Les raisons du désamour citoyen

Le Président de la République s'en est d'emblée inquiété, les médias l'ont abondamment commenté : l'abstention record – 45 % de votants au premier tour, moins de 40 % au second – décrédibilise la portée politique et surtout civique du scrutin municipal de 2020. Sérieusement, comment feront ces maires désignés par une portion réduite de la population lorsqu'il s'agira de défendre leurs « choix » sociaux, environnementaux et économiques vis-à-vis de leur opposition mais aussi de collectifs de citoyens potentiellement « frondeurs » dans une période qui s'annonce particulièrement tendue ? Alors oui, la peur du virus a sans doute dissuadé bon nombre de nos compatriotes de se rendre dans l'isoloir. Mais on ne peut passer sous silence la baisse tendancielle de la participation aux élections locales et l'effritement quasi continu de la côte de confiance dont jouissent les maires, pourtant unanimement désignés par les médias comme les « élus préférés des Français ». La raison de ce désamour citoyen est d'ailleurs toute trouvée pour certains « journalistes experts » qui se lamentent de la « *technicisation de l'action territoriale* » et des « *transferts de pouvoirs au profit de superstructures de plus en plus éloignées* » des habitants. Au-delà de cette doxa territoriale qui attribue bien sûr à la dynamique intercommunale tous les maux de notre démocratie locale, on voudrait suggérer une autre hypothèse : pour restaurer le lien de confiance entre gouvernés et gouvernants, ne faudrait-il pas sortir de la « démocratie du sommeil », **c'est-à-dire ré-articuler enfin le territoire de vie et le territoire électif** et redonner du sens à l'intérêt général en sortant d'une gestion publique plus que jamais entravée par la défense des intérêts corporatistes ?

### B. Des élections intercommunales dignes d'House of cards

Certes, reconnaissons-le, le déroulé des élections dans bon nombre d'arènes intercommunales n'a pas contribué à valoriser « démocratiquement » les institutions communautaires et métropolitaines, bien au contraire. Au cours de la campagne, à quelques exceptions notables comme à Rennes par exemple, la majeure partie des candidats aux fonctions mayorales a

continué, comme en 2014, à promouvoir la souveraineté communale et à municipaliser les prérogatives des intercommunalités. « Business as usual » en quelque sorte. En écho à cette « omerta », les médias ont peu décrypté et explicité les enjeux électifs en amont des échéances, même si on peut noter un réel « effort pédagogique » du côté de la presse régionale. C'est donc essentiellement à l'issue du scrutin municipal qu'un coup de projecteur a été donné sur l'autre élection du bloc local. Dépeints souvent comme « après », d'autres fois comme « rocambolesques », certains affrontements, digne de *House of cards* n'ont pas manqué de sel et ont, à ce titre, fait le miel des médias. Parmi les plus « emblématiques », les élections pour les présidences des métropoles de Paris, de Marseille ou de Grenoble sont apparues comme un concentré des dérives du mode de scrutin intercommunal : tractations tous azimuts, interruptions de séance, dénonciation par les « perdants » du règne des « petits arrangements »... **Osons le (re)dire : le fléchage n'a en rien contribué à l'affirmation démocratique des communautés et métropoles**, à la légitimité mais aussi à la responsabilité de leurs élus. Quant à l'extension des périmètres intercommunaux menée tambours battants ces dernières années, elle a mécaniquement dilué le poids des villes centres et a ainsi eu pour effet de porter à la tête de bon nombre d'agglomérations des maires de petites communes dont la « représentativité » est forcément discutable. En d'autres termes, il est urgent de repenser la dimension citoyenne de l'intercommunalité et ce, d'autant plus que, comme on a pu le voir localement durant la campagne, **la société civile a, elle, largement intégré et investi le fait communautaire**, au risque de creuser le fossé avec une représentation politique locale arc-boutée autour du fait communal.

# 11

## C. Vague verte et municipalisme

Car elle est bien là la principale menace qui pèse sur nos intercommunalités : la montée en puissance d'un « municipalisme ambiant », qui voudrait ramener nos communautés et métropoles au rang de SIVOM. Sinon comment interpréter par exemple les paroles du nouveau président de la plus grande communauté urbaine de France appelant l'institution et ses agents qu'il est en passe de diriger à « s'effacer derrière les communes » ? Beau programme pour la mandature... Rappelons-le : pour l'ADGCF, la plupart des communes ne doivent aujourd'hui leur salut qu'à l'intercommunalité et à l'adossement à toute la chaîne des pouvoirs publics. Dit autrement, afin de produire les résultats que nos concitoyens réclament, tâchons de penser et d'incarner collectivement la notion de « bloc local ». En ce sens, la vague verte qui a submergé plusieurs de nos grandes villes parmi lesquelles Annecy, Besançon, Bordeaux, Lyon, Poitiers, Strasbourg ou encore Tours interpelle également le mouvement intercommunal. Elle montre bien sûr que la question écologique n'est plus un épiphénomène pour nos concitoyens mais bien un enjeu politique crucial. Mais elle porte aussi potentiellement les germes d'une prise de distance à venir entre ces villes centres et leur intercommunalité dans la mesure où leurs nouveaux maires prônent un municipalisme qui envisage la commune comme la seule et unique communauté politique locale. D'où, pour l'heure, une attitude plutôt « ambiguë » à l'égard des communautés et métropoles dont ils n'ont pas voulu, ou essayé, de prendre les rênes. Soit. C'est pourtant là, on le sait, que se pense, s'organise et se déploie l'essentiel des politiques environnementales territorialisées. Là encore, il s'agit d'être vigilant et rappeler que, contre toute tentative de repli communal, ce sont les valeurs de coopération, d'ouverture, d'écoute que porte l'intercommunalité qu'il faut plus que jamais promouvoir, tout particulièrement dans le champ de l'écologie.

En somme, l'hypothèse est à envisager, sérieusement : l'intercommunalité pourrait prochainement faire l'objet d'un procès en légitimité. La loi « Engagement et proximité » en a ouvert le chemin ; les discussions ouvertes par le projet de loi « 3 D » pourraient en prendre le relais. En tout cas, les contributions d'ores et déjà proposées par le Sénat et Territoires Unis – la fédération réunissant l'AMF, l'ADF et Régions de France –, ne laissent guère planer de doute ; à l'unisson, pour ce qui concerne le « bloc local », elles consistent notamment à revenir encore et toujours sur les modalités de transferts obligatoires de certaines compétences et à revoir les clefs de répartition des sièges au sein des organes communautaires et métropolitains au bénéfice bien sûr des petites communes... Mieux : que penser de la déclaration de politique générale de Jean Castex, qui se fait le chantre du couple « maire-préfet de département » à l'Assemblée nationale ? Comment interpréter les propos du chef du Gouvernement qui s'autoproclame « Premier ministre des territoires et de la vie quotidienne » au Sénat, qui appelle dans la foulée à une plus forte implication des administrations locales dans la mise en œuvre des politiques publiques au sein des « territoires, pour les adapter à la vie des gens, dans nos régions, nos départements, nos cantons, nos communes, nos quartiers », et qui passe ainsi sous silence l'existence des communautés et métropoles ? De prime abord, tout cela est inquiétant, ou plus simplement, anachronique. Pourtant... Et si cette remise en cause était en réalité une opportunité à saisir pour l'intercommunalité, celle de porter précisément la question de sa raison d'être devant l'opinion publique, bref, l'opportunité de s'inscrire dans une nouvelle dimension démocratique et territoriale ? C'est en tout cas le parti-pris de l'ADGCF et sa feuille de route dans le cadre du projet de loi « 3 D ».

Vous l'aurez bien compris mes cher(e)s collègues : la rentrée s'annonce « animée » pour la cause intercommunale qui n'a d'autre ambition que de servir le plus efficacement possible l'utilisateur-citoyen. Sachons le rappeler.

**« Contre toute tentative de repli communal,  
ce sont les valeurs de coopération,  
d'ouverture, d'écoute  
que porte l'intercommunalité  
qu'il faut plus que jamais promouvoir. »**

Vers un nouveau  
contrat social  
et environnemental

Quelle chaîne de solidarité demain  
entre les autorités publiques,  
les opérateurs privés  
et les citoyens-usagers ?

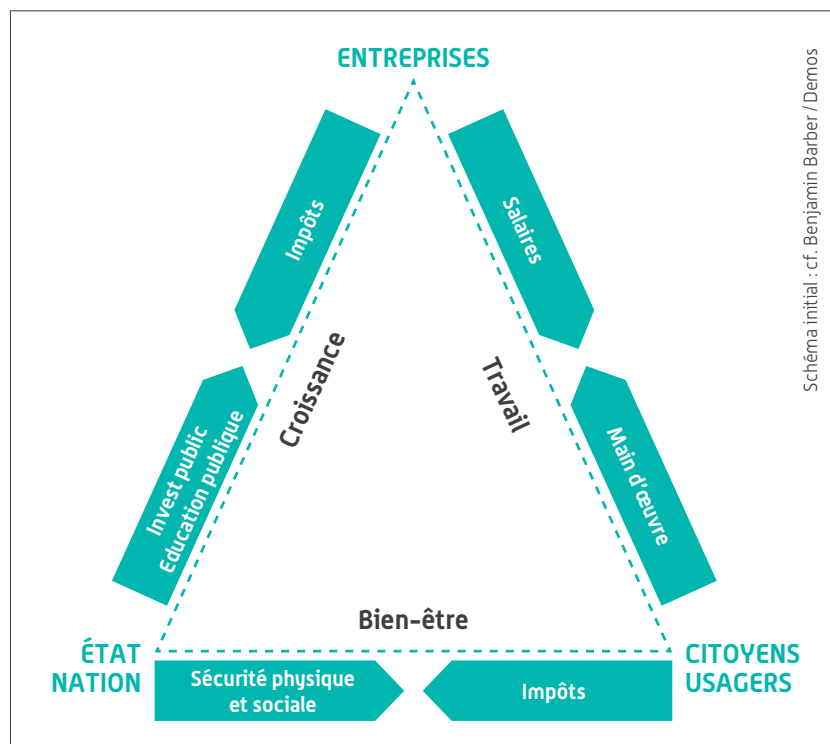
Comment faire en sorte que le « monde à venir » ne reproduise pas les errements du « monde passé » ? À l'aune de la catastrophe sanitaire, économique et sociale que nous traversons, annonciatrice d'autres ruptures à venir –écologique notamment–, cette interrogation apparaît cruciale. Elle dit, en creux, que **si nous voulons tirer un « bénéfice » de la crise du COVID-19, il faut la percevoir comme un « crash test » susceptible de mieux nous préparer à affronter le cycle de grands bouleversements dans lequel nous sommes entrés et qui nous a d'ores et déjà mis face à nos propres fragilités.**

Cette pandémie pourrait en effet apparaître comme une fenêtre d'opportunités pour accélérer les mutations de notre société ; à la condition cependant de nous mobiliser collectivement pour en déterminer le « sens » et de prendre les décisions qui s'imposent pour changer, en profondeur, notre modèle culturel (capitalisme versus post-capitalisme, mondialisation versus relocalisation, croissance versus sobriété, États Nations versus plateformes numériques, etc.).

Au cœur de cette problématique : la redéfinition du lien entre les autorités publiques –État et collectivités–, les entreprises et les citoyens-usagers via la construction d'un nouveau pacte social et environnemental réhabilitant les services aux publics comme l'un des quatre piliers de l'État social. En bref, il est urgent d'esquisser les différents futurs possibles et de nous mettre dans les conditions d'agir rapidement, tous ensemble.

### 1 / UN CONTRAT SOCIAL QUI SE FISSURE

Notre société est fondée sur un contrat social datant de l'après seconde guerre mondiale. Celui-ci a jusque-là reposé sur un équilibre et surtout une forme de réciprocité entre les trois « acteurs » qui structurent notre société<sup>1</sup> :



1. Sur ce point voir les travaux du cabinet Demos ([www.demos.org](http://www.demos.org)) présentés notamment à l'occasion du webinaire « Les collectivités locales sur la piste d'un nouveau contrat social » organisé par la revue *Horizons Publics* le 11 juin 2020 ([www.horizonspublics.fr](http://www.horizonspublics.fr)).

Dit autrement, l'État-Nation, l'entreprise et le citoyen-usager ont su historiquement et conjointement engager une dynamique assurant à tout un chacun une amélioration de ses conditions matérielles d'existence et l'accès à un niveau de service public et de protection sociale inédit jusque-là. **Or, force est de constater que ce « contrat social » est aujourd'hui largement remis en cause, bousculé par les chocs économiques et sociaux à répétition mais aussi, de plus en plus, par l'intensité et l'imprévisibilité des épisodes climatiques. Dans cette perspective, c'est bien une certaine idée du « progrès » qui est en passe de s'éteindre ; désormais, demain n'est plus, forcément, mieux qu'hier.** Cette « rupture » s'inscrit notamment dans la défiance qu'expriment toujours plus de nos concitoyens, vis-à-vis du système démocratique<sup>2</sup> et, plus largement, par une vision pessimiste sur le devenir de leurs enfants<sup>3</sup>. Notre démocratie était jusqu'à présent fondée sur un contrat social qui promettait à l'individu toujours plus de liberté, toujours plus d'égalité mais aussi, toujours plus de prospérité. Comment faire lorsque l'ascenseur social semble définitivement bloqué pour une grande partie des Français issus des milieux populaires et moyens ? *A fortiori*, comment faire lorsque la lutte contre le réchauffement climatique suppose de rediscuter le pacte initial entre démocratie et croissance ?

Brexit, élection de Donald Trump, mouvement des gilets jaunes... N'oublions pas que la pandémie COVID-19 prolonge une période de trouble et de tensions sociales qui a secoué plusieurs des plus grandes démocraties occidentales. **L'enjeu est donc bien de revisiter les principes de protection et de cohésion<sup>4</sup> du corps social, en établissant de nouveaux systèmes de solidarité entre ses composantes et en veillant à la préservation des équilibres écologiques irrémédiablement fragilisés par le développement industriel et la logique productiviste.**

Pour l'heure, les États ont, dans l'urgence, pris leur responsabilité en assumant leur rôle de premier « protecteur » de la Nation et en cherchant à atténuer tant bien que mal les effets de la crise sanitaire sur les activités économiques en déployant un certain nombre de dispositifs d'investissement massif mais aussi d'amortissement, comme la garantie chômage partiel par exemple. Pour autant, il s'agit là de mesures et de *stimuli* court-termistes. La réponse à la crise oblige à des transformations de long terme et ce, dans un double cadre : celui d'un new-deal vert, mais aussi d'une anticipation des effets de la montée en puissance de l'économie digitale sur nos activités industrielles et commerciales ainsi que sur le service public.

2. Le 5 mars 2020, un sondage réalisé par l'Obs révélait que pour deux Français sur trois, la démocratie fonctionnait mal dans notre pays. Une autre enquête, diffusée le 31 octobre 2017 par le magazine *Forbes*, montrait que pour à peine 30 % des américains nés dans les années 80 et 90, il était important de vivre en démocratie.

3. En 2015, seuls 28 % des Européens considèrent que leurs enfants auront des ressources financières supérieures aux leurs (contre 58 % en Amérique du Sud ou 56 % en Afrique). Source : Spring 2015 Global Attitudes Survey.

4. La pandémie a intensifié les inégalités sociales préexistantes au sein de nos démocraties. Aux États-Unis, ce sont les populations noires qui sont les plus touchées par la maladie. Du côté de la sphère professionnelle, on constate que le recours au télétravail bénéficie essentiellement aux « cadres » des administrations publiques et privées, les « bas salaires » étant plus systématiquement mobilisés sur le terrain et donc davantage confrontés dans l'exercice de leurs missions au COVID-19.

## 2 / DES CHAÎNES DE SOLIDARITÉ TERRITORIALISÉES EN ÉMERGENCE

La pandémie est mondiale et a conduit au confinement de plus de trois milliards de personnes. On a ainsi vu, au cours de ces derniers mois, la montée en puissance des grandes « plateformes » numériques à travers leur capacité à délivrer des services et des biens voire à maîtriser la propagation du virus. Sans doute, leur « contrôle » par les pouvoirs publics mondialisés sous couvert de la préservation de l'intérêt général sera l'une des clefs pour les années à venir pour garantir nos libertés individuelles.

Au-delà de cet enjeu de dimension « internationale », **le principe de « résilience » (voire celui de repli) a pris le pas, pour quelques temps au moins, sur celui de « rendement », redessinant ici et là des chaînes de valeurs « relocalisées ».** Si cette dynamique renvoie *a priori* à la production de produits manufacturiers, elle interroge aussi le service public local et vise à le réarmer. En effet, en période pandémique, la pérennité des services en réseau est apparue essentielle pour les citoyens-usagers et pour les entreprises. Eau, assainissement, mobilités, collecte et traitement des déchets, transports publics... En dépit des difficultés rencontrées, ces services aux publics ont pu être délivrés révélant, au passage, certaines inégalités sociales territorialisées.

La production et le déploiement de ces services mettent bien sûr en scène les collectivités territoriales mais aussi et surtout les opérateurs privés, largement responsabilisés en la matière. L'un et l'autre se sont conjointement mobilisés autour d'un objectif : répondre aux besoins primaires du plus grand nombre bien sûr tout en veillant à assurer aux plus vulnérables un accès à ces mêmes services. Cette dynamique a pu, par exemple, susciter la mise en place de chaînes de solidarité opérationnelles entre opérateurs de l'eau et de l'assainissement afin de faire face aux situations d'urgence à l'aune de leur capacité technique. Elle a pu également encourager des opérateurs à abonder des fonds de financement de l'innovation qui demeuraient jusque-là plus ou moins embryonnaires, à soutenir davantage les incubateurs relevant de l'entrepreneuriat social, crédibilisant ainsi les processus de Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE) des entreprises en les inscrivant dans une logique territoriale<sup>5</sup>.

**Ces d'initiatives publiques/privées ou strictement privées, visant à optimiser le fonctionnement de l'écosystème local et à le rendre plus vertueux, se sont démultipliées dans le contexte pandémique, à l'instar des actions citoyennes largement médiatisées (portage de repas aux PMR, soutien scolaire, visite aux personnes isolées...).** Ces démarches réinterrogent le monopole de la puissance publique sur la gestion des biens d'intérêt commun. Au-delà de la stricte régulation, elles posent la question des modes alternatifs de production du service public : l'implication plus importante des entreprises et des citoyens, appelée sans doute à s'accroître dans les années à venir, suppose **d'inventer de nouveaux processus de pilotage et de mise en œuvre de l'action publique, plus hybrides.** D'autant que la durée de la pandémie pourrait profondément changer les attentes en matière de consommation de services. Prise en compte des émissions de GES, priorisation des circuits courts et usage quasi-exclusif des outils numériques, la génération des « millenials » devrait, tout particulièrement, contribuer à l'évolution de l'organisation et

5. C'est d'ailleurs dans sa capacité d'innovation qu'est tout particulièrement attendu le secteur privé. Les prochaines années devraient voir la fin du « tout régie » ou du « tout DSP » et valoriser des modèles de production et de financement plus coopératifs et imbriqués, bref, à géométrie variable.



des modes de déploiement des services aux publics. À cela, on ajoutera la mise à l'index de l'incapacité locale à produire certains biens (liquides hydro-alcooliques, masques, respirateurs...), qui remet parallèlement en question notre modèle productif et invite là encore à nouer des alliances publiques / privées en capacité de valoriser les dynamiques d'innovation et d'adaptation qui ont émergé localement pendant la pandémie.

### 3 / PRENDRE LE CHEMIN DE L'UNIVERSALITÉ ?

Plus essentiellement, la pandémie COVID-19, à l'aune de son caractère zoonotique, nous invite à repenser notre rapport à la nature et à sortir une bonne fois pour toute de l'idée d'un accès aux ressources terrestres qui serait illimité. **Il ne s'agit plus de se répartir les fruits de la croissance, mais bien d'organiser nos modes de vie et nos modèles économiques autour de l'exigence de sobriété et de nous mettre collectivement en position d'anticiper les ruptures environnementales à venir.** C'est là l'opportunité de partir concrètement à la conquête écologique de nos territoires : préservation de la biodiversité, traitement des sols et lutte contre leur imperméabilisation, plan de rénovation énergétique des bâtiments, plan national de déploiement d'éco-quartiers, politique de végétalisation, mise en œuvre de stratégies zéro déchet, priorité donnée à l'économie circulaire et de la fonctionnalité... Les concepts et les outils sont prêts et ont souvent déjà fait leur preuve, lors d'expérimentations menées par des territoires pionniers et des entreprises expertes.

**Il y a donc là une occasion à ne pas manquer pour bâtir un nouveau modèle de vie dans la cité, sobre mais aussi économiquement inclusif car apportant une réponse à la digitalisation de nos activités et à la destruction d'emploi qu'elle occasionnera inévitablement.** Pour être viable, ce modèle doit ainsi garantir à un maximum d'actifs l'accès à une formation tout au long de la vie afin qu'ils soient en capacité de « recycler » et d'acquérir de nouvelles compétences en phase avec l'évolution écologique et technologique des métiers<sup>6</sup>. Là encore, il faudra se réinventer, **la qualité du service aux publics de demain mais aussi de nos conditions de vie étant probablement dépendante des alliances que sauront mettre en œuvre les Universités et les opérateurs privés, engagés conjointement dans la formation initiale et continue des travailleurs.**

Enfin, la crise du COVID-19 semble ouvrir la voie à un débat transnational sur la nécessité d'apporter aux populations la garantie d'un accès à certains services publics jugés vitaux à titre gracieux. Si, en France, des controverses ont pu survenir ces dernières années sur la gratuité des transports pour l'usager à l'aune des expérimentations menées par certains territoires, on observe qu'une réponse « universelle » est également exigée par d'autres pays. En matière de santé publique par exemple, aux États-Unis où les populations les plus pauvres ont été fortement touchées par le virus, des voix s'élèvent à nouveau pour réclamer la mise en place d'une assurance maladie dont chaque citoyen pourrait bénéficier ; en Espagne, afin d'anticiper la crise économique qui arrive et le chômage de masse qu'elle va générer, les autorités ont décidé de tester la mise en œuvre d'un « revenu » universel.

---

6. Il faudra bien sûr demeurer vigilant sur les effets sociaux générés par l'extension de la pratique du télétravail. Les déclarations récentes de Marc Zuckerberg, annonçant la conversion définitive de Facebook au télétravail et la mondialisation de ses annonces de recrutement laisse en effet entrevoir l'émergence d'un marché mondial du travail composé de travailleurs sans attache et hautement qualifiés et d'un marché local de jobs territorialisés, peu qualifiés et peu rémunérés.

**S'il faut interroger le modèle économique de l' « universalité », il n'empêche : son application dans des secteurs cruciaux pour la population des démocraties occidentales pourrait garantir la cohésion et la résilience dont auront besoin nos sociétés pour se reconstruire.** Dans le même temps, le processus d'universalisation donc de non marchandisation de certaines politiques sociales et territoriales redéfinirait en profondeur la relation de réciprocité et de confiance entre l'État, les collectivités, les entreprises et les citoyens-usagers. **Renvoyant à la notion de « commun », l'universalité constituerait alors le socle du contrat social et environnemental du 21<sup>ème</sup> siècle.**

## | Perspectives

Les gouvernements des États-Nations (lourdement endettés) vont, dans les années qui viennent, prendre, une place de plus importante dans la gestion de l'économie. Mais les options, les choix à prendre sont encore loin d'être définis. La pandémie a révélé le besoin d'articulation entre les acteurs historiques de notre contrat social : l'État, les entreprises privées, les citoyens-usagers auxquels vient désormais se juxtaposer le « territoire » entendu comme écosystème favorisant la construction de chaînes de solidarité localisées. **S'il y a une certitude à dégager du moment que nous vivons c'est bien l'interdépendance accrue de ces quatre piliers.**

Construire des modèles plus résilients, engager les transformations *ad hoc*, cela doit résulter d'un débat puis de décisions partagées visant à définir une hiérarchie des priorités à l'aune de ce qui est socialement « acceptable » pour nos concitoyens. Parce que nous n'avancerons pas par injonctions, l'enjeu premier est bien d'embarquer dans ce vaste dessein tous les segments de la société. **Dans un monde en quête de sens, en proie aux populismes de toutes sortes, ce sont l'éthique et la fraternité qu'il s'agit pour cela de promouvoir, condition *sine qua non* pour dégager un horizon de société, plus humaine, c'est-à-dire épanouie et protectrice.**



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)