

Pascal Fortoul : « Il faut casser les codes de notre architecture territoriale » - Horizonspublics.fr



Le 21 juin 2019

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pourquoi ?

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

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

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

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

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

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

Une autre voie est possible ?

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

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