

Actes

Entre transmission
et transgression : osons
la révolution territoriale !



12^{es} Universités d'été

3 | 4 | 5 juillet 2019

Centre International de Deauville



L'ADGCF
EN PARTENARIAT
AVEC :



BANQUE des
TERRITOIRES



édito

Retrouver une pensée du local !

Record battu ! Ce sont près de 400 congressistes qui se sont retrouvés à Deauville les 3, 4 et 5 juillet derniers à l'occasion des 12^{es} Universités d'été des directeurs généraux d'intercommunalité et qui se sont lancés avec enthousiasme dans l'exercice de prospective territoriale que nous leur avons proposé. S'il est compliqué de tirer « à chaud » un premier bilan des débats et controverses qui ont rythmé ces trois jours d'intense réflexion collective, on peut d'ores et déjà identifier quelques lignes de force qui vont nul doute structurer les prises de position de l'ADGCF dans les mois, voire les années à venir.

Ainsi, un constat unanimement partagé : le « vide doctrinal » aujourd'hui des dynamiques de décentralisation et de réforme territoriale, comme si, depuis les années 2000, le législateur n'avait su intégrer à son travail permanent de remodelage de l'administration locale une analyse fine des grandes évolutions socioéconomiques contemporaines. Après avoir notamment écouté le philosophe Pierre-Henri Tavoillot exposer les fondements d'un nouveau pacte démocratique, l'économiste Olivier Bouba-Olga analyser la multi-territorialité de nos concitoyens et ses conséquences sur les politiques publiques ou encore le fiscaliste Clément Carbonnier proposer une refonte de notre fiscalité locale tenant compte du « vagabondage » des contribuables, on ne peut que rester perplexe à la lecture des lois qui, depuis une décennie, ont tenté de réformer nos territoires : aucune mise en perspective en effet de cette aventure moderne qu'est l'émergence d'un « nouveau local » dans un monde transpercé de toutes parts par des « flux ».

Par conséquent, une demande forte de nos adhérents s'est exprimée peu ou prou à chacune de leurs interventions : retrouver précisément une pensée du local. Comment ? En sortant d'une appréhension du local comme par défaut, le confinant, surtout dans une ère post gilets jaunes, à n'être plus que le lieu des luttes pour une égalité territoriale fantasmée, pour s'aventurer sur



un autre terrain, plus ambitieux, celui qui fait du « local » l'espace par où la société française est en train de se refonder.

Cette douzième édition des Universités d'été de l'ADGCF avait pour ambition de valider collectivement les bases conceptuelles sur lesquelles nous allons nous appuyer pour rompre avec l'ordre ancien et proposer tout à la fois une nouvelle grammaire pour nos territoires et un mode opératoire pour un nouveau geste de décentralisation. L'étude portée par notre association *Quel monde territorial demain ?* constitue la pierre inaugurale de cet édifice ; les neuf initiatives qu'elle suggère dans sa conclusion –et que vous retrouvez dans ces actes– définissent une vision et une méthode inédites de la régulation des services aux publics qui seront portées par l'association à l'occasion de tous ses rendez-vous avec le Parlement et les administrations centrales. Espérons, tout autant, qu'elles puissent être déclinées par les élus et les équipes techniques qui animeront nos territoires à partir de 2020.

**Pascal Fortoul, Président de l'ADGCF
& Yvonic Ramis, Secrétaire national de l'ADGCF**

avant-propos

**Rédigé par les élèves
Ingénieurs en chef de l'INET**

Les directeurs généraux des communautés de France ont présenté leur enquête *Quel monde territorial demain ?* lors de leurs universités d'été à Deauville les 3, 4 et 5 juillet 2019. **Ce document est issu de 18 mois de travail** : lecture d'une cinquantaine d'ouvrages consacrés aux politiques territoriales, tenue de 13 séminaires en région et conduite d'une enquête auprès de 2 700 DG (427 réponses).

Les propos portent sur :

- ◆ une uniformisation des politiques publiques qui ne marche pas,
- ◆ les ressources dont disposent les collectivités jugées parfois trop « abondantes » et qui empêchent les révolutions structurelles,
- ◆ la déterritorialisation de la fiscalité économique pour améliorer les logiques de coopération,
- ◆ la problématique de l'élection au suffrage universel direct sur circonscription intercommunale des conseillers communautaires et métropolitains...

Selon un article du journal *Le Monde* publié le 2 juillet, **les propos sont détonants et les directeurs généraux des collectivités territoriales ont «jeté un pavé dans la mare»**. Depuis le grand débat sur le retour « à la proximité », les propos de l'ADGCF tranchent, militant pour **une refonte de notre architecture territoriale** plutôt qu'un statu quo.

Les observations et les analyses qui suivent rendent compte librement des débats suivis par sept élèves ingénieurs en chef de l'INET lors des Universités d'été 2019 de l'ADGCF, de certaines réactions qu'ils ont pu susciter au sein du public, des réflexions personnelles qui les ont inspirées. Pour cette raison, les auteurs de ces actes se sont attachés à restituer, pour chaque conférence, les principaux éléments du débat de la façon la plus objective et complète possible en première sous-partie et leur analyse de l'étude et des échanges qui ont suivi dans une seconde sous-partie.

→ Référents

Yvonic Ramis, Secrétaire national délégué à l'organisation des Universités d'été de l'ADGCF et David Le Bras, Délégué général de l'ADGCF.

→ Rapport rédigé par les élèves ingénieurs en chef

- ◆ Sophie Auvray,
- ◆ Nathalie Bouchain,
- ◆ Quentin Deffontaines,
- ◆ Nathalie François,
- ◆ Delphine Picard,
- ◆ Géraldine Rouland,
- ◆ Émilie Ruin.

→ Remerciements

Les élèves ingénieurs en chef tiennent à remercier l'ADGCF d'avoir convié une délégation de la promotion Wangari Muta Maathai à ses universités d'été : les analyses et les débats sur les enjeux auxquels la fonction publique territoriale est aujourd'hui confrontée ont été particulièrement stimulants.

Ils remercient particulièrement Radia Daoud, elle-même élève ingénieure en chef, membre du bureau de l'ADGCF, d'avoir facilité leur présence aux universités d'été.

La direction de l'INET est également remerciée pour avoir autorisé la participation des élèves à cet événement, actant ainsi l'importance de développer des liens entre l'INET et les grandes associations professionnelles et de collectivités, au contact des grands enjeux territoriaux stratégiques et prospectifs.

Sont enfin remerciés tous les Directeurs Généraux qui ont accueilli les élèves ingénieurs en chef avec bienveillance et qui ont bien voulu apporter leur témoignage sur leur expérience de direction générale, éclairant ainsi les élèves ingénieurs en chef sur les problématiques qu'ils auront à porter à la fin de leur scolarité le 1^{er} mars 2020.

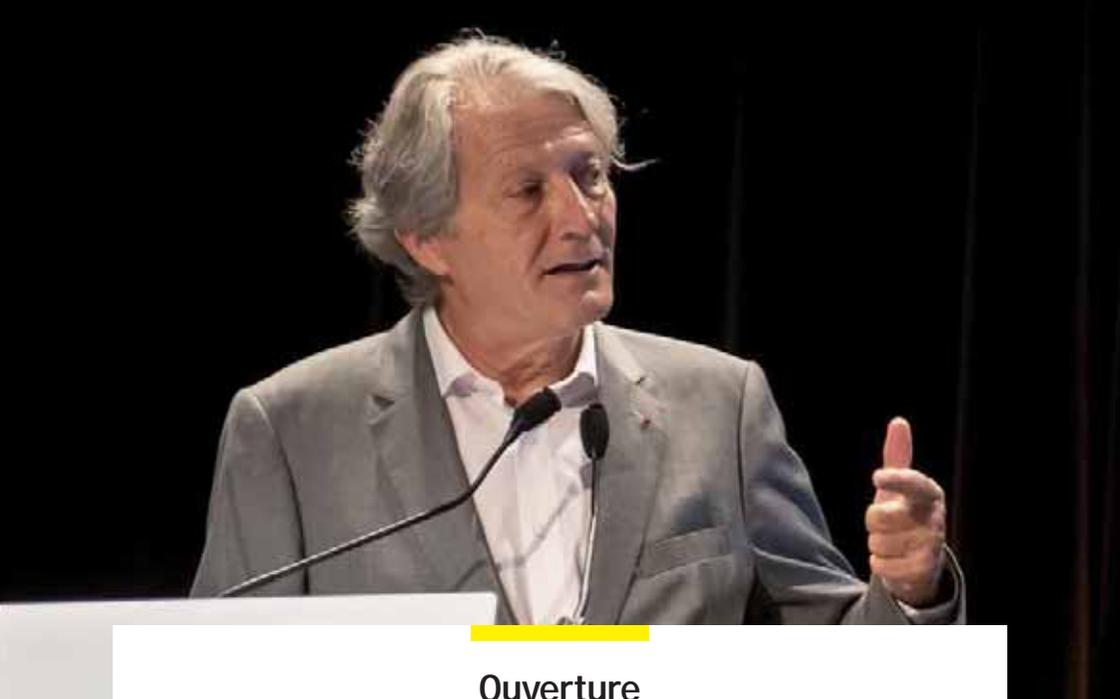
sommaire

des 12^{es} universités d'été de l'ADGCF

◆ mercredi 3 juillet après-midi	08
Ouverture des Universités d'été.....	09
Quel monde territorial demain et quel nouveau logiciel pour l'action publique ?.....	16
Crise de la démocratie : vers une révolution de la citoyenneté ?.....	18
◆ jeudi 4 juillet matin	22
Faut-il (et peut-on) adapter l'organisation des administrations locales à l'évolution des modes de vie ?.....	25
Refonte de la fiscalité locale : envisager l'inenvisageable ?.....	31
◆ jeudi 4 juillet après-midi	36
La nouvelle donne managériale.....	38
Management des systèmes complexes.....	42
◆ vendredi 5 juillet matin	45
Dépasser l'idéologie « traditionnelle » de la croissance : la soutenabilité comme boussole.....	47
Dynamiques de réformes territoriales : recherche « sens » désespérément.....	52
◆ conclusion	57

mercredi 3 juillet après-midi





Ouverture des 12^{es} Universités d'été

PHILIPPE AUGIER

Maire de Deauville,

Président de la communauté de communes Cœur Côte Fleurie

C'est Philippe Augier qui a ouvert la douzième édition des Universités d'été de l'ADGCF. Il a salué l'important travail effectué par l'ADGCF pour analyser les sous-bassements idéologiques des processus de réforme territoriale. Historiquement indépendante, l'ADGCF s'est donnée entière liberté pour penser le prochain cap de la décentralisation. L'association « ose la révolution », confronte les expériences pour donner du sens à l'action publique.

L'intercommunalité est entrée dans une zone de turbulence avec de nombreuses ruptures à gérer. Dans ce contexte, **l'intercommunalité reste structurante** : elle permet des investissements optimisés, l'intelligence territoriale et l'innovation. Ceci n'empêche pas de conserver les identités communales. Les territoires urbains et ruraux doivent être gérés de façon communautaire et complémentaire.

L'énergie est sur les territoires. **Il faut expérimenter de nouveaux modèles, trouver la juste maille territoriale sur des bases sensées et non égotiques.** Les communautés de projet adaptées à chaque territoire permettent de vraies démarches de

mise en commun des moyens sur des objectifs partagés sans ajouter des échelons territoriaux.

Le moteur de la dynamique territoriale est incarné par les élus et leurs directeurs généraux. L'échange, le partage, la prospective et la bonne entente sont importants. Pour cela, il ne faut pas avoir peur : les rôles de chacun doivent être clairs et la confiance totale. Les débats peuvent être vifs, éclairés au service de l'intérêt général et de l'action, co-construits avec la population.

Les élus et DG doivent réfléchir, décider et agir ensemble !

Philippe Augier soulève par ailleurs quelques interrogations et convictions au regard de l'actualité. Une nouvelle forme de décentralisation est attendue suite à la crise sociale des « gilets jaunes ». Elle doit permettre de libérer les énergies des territoires, et apporter des réponses à des questions saillantes :

- ◆ la place du maire,
- ◆ la juste maille territoriale,
- ◆ le seuil critique des communes, sur la base des bassins de vie concernés,
- ◆ le fonctionnement du couple ville / intercommunalité.

Par ailleurs, Philippe Augier promeut **la possibilité pour les territoires d'expérimenter, avec notamment des communautés de projet et des pôles métropolitains**. L'exemple de la SPL communautaire en matière de tourisme autour de Deauville est mis en avant. La parité homme / femme est également présentée comme un enjeu, et la communauté de communes Cœur Côte Fleurie est citée en exemple de ce point de vue.

Enfin, les élus ont besoin des services pour innover, en prenant du recul et de la hauteur de vue, permettant de sortir du seul « trou sur le trottoir ».

**« Oser », c'est réfléchir,
confronter, décider,
agir ensemble.**



PASCAL FORTOUL

Président de l'ADGCF

L'ADGCF revendique son esprit pionnier : à travers son enquête prospective, elle souhaite **casser les codes de l'organisation des pouvoirs locaux**.

L'ADGCF a travaillé 18 mois à partir d'octobre 2017 pour comprendre les conséquences dans les collectivités des dernières lois de décentralisation : quel est le sens des réformes ? Comment est pris en compte l'intérêt général ? À-t-on gagné en performance, est-on mieux connecté à la vie des citoyens ?

Les sujets de débat sont nombreux : la métropolisation, le numérique, la complexité managériale...

Dans ce contexte, **la question de l'évolution de ce qui existe aujourd'hui se pose : que redéfinit-on, que garde-t-on ?**

Cette étude a fait l'objet de deux publications :

- ♦ une édition spécifique présentant la synthèse de l'enquête,
- ♦ un numéro spécial du magazine *Horizons Publics*.

La logique de cette étude, de même que celle de l'ADGCF en général, est celle de l'audace. Les participants aux universités d'été sont amenés à faire preuve d'audace pendant les 3 jours à Deauville et, au-delà, dans leur pratique. ■



YVONIC RAMIS

Secrétaire national de l'ADGCF

Zoom sur l'enquête prospective de l'ADGCF : méthode, fondamentaux et principaux résultats



En propos liminaire, Yvonic Ramis présente l'étude de l'ADGCF – Quel monde territorial demain ? – qui **pose la question de l'efficacité des réformes territoriales** et de leurs capacités à être encore aujourd'hui source de progrès pour les citoyens. La décentralisation s'est construite autour de lignes de forces dont **l'intérêt général est le socle commun**. Pourtant, ces forces sont contrebalancées aujourd'hui par des réalités qui questionnent les principes historiques qui sous-tendent notre organisation territoriale.

➔ Dans le contexte post loi NOTRe, les questionnements initiaux...

- ♦ La décentralisation est-elle encore aujourd'hui source de **progrès** pour nos concitoyens ?
- ♦ Quel est le **sens** des dynamiques de réforme territoriale ?
- ♦ Dans une logique d'**efficacité**, que faut-il conserver, que faut-il changer dans notre organisation territoriale actuelle ?

➔ Un état de l'art de la pensée territoriale menée au printemps 2018...



➔ **22 entretiens menés auprès de «grands témoins» visant à identifier les mutations qui bouleversent nos territoires...**

- ◆ La tertiarisation de l'économie et la métropolisation
- ◆ L'évolution de la société et des modes de vie
- ◆ La transition vers un modèle de développement soutenable
- ◆ La crise de la représentation et la raréfaction de la ressource
- ◆ La révolution numérique
- ◆ La réforme territoriale

➔ **Un cycle de 13 séminaires organisé en région à partir de l'automne 2018 permettant de débattre de l'impact des mutations socioéconomiques sur nos territoires et d'identifier collectivement les transitions à opérer...**



**Ce sont 9 initiatives
pour un aggiornamento
de l'action publique locale
qui ont alimenté les débats
des universités d'été.**



À l'issue du cycle de rencontres en région, des pistes de réflexion à l'étude...
Défendre une vision ambitieuse de la régulation et du service aux publics :

- ♦ poser la question de ce qu'à produit la décentralisation,
- ♦ conduire la réforme à son terme,
- ♦ admettre que la ressource est encore globalement trop abondante et trop mal répartie,
- ♦ déconstruire les représentations datées et faire le deuil des mythes fondateurs,
- ♦ dépasser les intérêts catégoriels,
- ♦ reconnaître la biodiversité territoriale et acter le fait que l'uniformisation ne marche pas,
- ♦ coopérer, expérimenter, hybrider, anticiper,
- ♦ passer du management du projet au management de processus.

Au final, 9 initiatives validées par une enquête quantitative diffusée à l'ensemble des DGS et DGA des communautés et métropoles (427 réponses recensées)...

Pour l'ADGCF, ces 9 initiatives ne doivent pas avoir pour conséquence (voire pour projet...) de diminuer l'influence de l'action publique et l'ambition de régulation publique pour laisser le champs au seul marché. Il doit s'agir, au contraire, de réinventer une sphère publique qui ne soit pas son propre projet mais qui vise à établir un « nouveau contrat social et environnemental ». ■

**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.



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

PHILIPPE ESTÈBE

Professeur associé au CNAM,
Directeur d'études coopérative Acadie

Proposer des évolutions institutionnelles, dans le cadre des mutations qui affectent aujourd'hui les territoires

Pour Philippe Estèbe, les pouvoirs locaux doivent sortir du stade de « l'adolescence » caractérisé par leur demande de soutien et dans le même temps d'autonomie auprès de l'État. Dans une logique de subsidiarité, la politique intercommunale tend à se renouveler dans une forme de responsabilité générale. C'est par cette coopération territoriale que le pouvoir local peut s'inscrire comme partie conséquente et partie prenante du débat global.

Dans cette **nouvelle «grammaire territoriale»**, la première partie du colloque de l'ADGCF s'est attachée à décrypter la place de l'intercommunalité dans l'exercice du pouvoir local, et en particulier sur la question de la gouvernance et de la citoyenneté.

YVONIC RAMIS

Secrétaire national de l'ADGCF

Zoom sur l'enquête prospective de l'ADGCF : une élection à l'échelle communautaire si...



➔ L'enjeu démocratique

Dans un contexte marqué par des mouvements sociaux inédits remettant en cause le fonctionnement de notre démocratie, les directeurs généraux soulignent :

- ♦ la nécessité de sortir de la démocratie du sommeil et de communes qui deviennent des « assemblées de copropriétaires »,
- ♦ la nécessité de ré-articuler le territoire de vie et le territoire électif,
- ♦ la nécessité de redonner du sens à l'intérêt général et de sortir d'une gestion publique entravée par le néo corporatisme territorial.

➔ Quelle(s) mesure(s) pourrai(en)t contribuer le plus à une amélioration du fonctionnement de la démocratie locale ?

- ♦ Pour **69%**, l'élection au suffrage direct des conseillers communautaires et métropolitains sur circonscription intercommunale (**NB : sauf si plan national de fusion des communes**) ;
- ♦ Pour **53%**, réviser les 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 ;
- ♦ Pour **33%**, développer la concertation et la co-construction des services publics avec les usagers-citoyens, développer les pratiques référendaires à l'initiative des citoyens ;
- ♦ Pour **23%**, la possibilité de voter lors des élections locales à la fois dans la commune dans laquelle on habite et dans la commune dans laquelle on travaille ;
- ♦ Pour **22%**, consolider les prérogatives des instances consultatives comme les conseils de développement et permettre un lien plus fort entre leurs propositions et les instances décisionnaires ;
- ♦ Pour **10%**, instaurer le principe du tirage au sort pour désigner les élus du bloc local.



Crise de la démocratie : vers une révolution de la citoyenneté ?

PIERRE-HENRI TAVOILLOT

Philosophe, Maître de conférences,
Université de Paris-Sorbonne

→ Comment faire pour sortir de la déception démocratique actuelle ?

Le peuple démocratie aura la capacité d'agir et de vivre ensemble.

D'après Pierre-Henri Tavoillot, il n'a jamais été aussi difficile de gouverner que maintenant, face à la crise de la citoyenneté incarnée par les gilets jaunes. Le peuple aspire à la transformation de l'exercice du pouvoir, comme illustrée par la citation d'Abraham Lincoln « **le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple** ».

La connaissance du « visage » du peuple apparaît alors comme un préalable à l'action de gouverner. Le peuple se construit à partir d'une société de personnes vivant ensemble et voulant vivre ensemble. Il peut être décomposé en **trois visages : la société, l'État, et l'espace public** (lieu du débat).

La crise de la citoyenneté apparaît dans l'autocratie d'un des trois visages, au regard des intérêts particuliers et contradictoires. Dans le cas où l'espace public prend le

dessus, la société devient une société transparente, induisant un paradigme entre la nécessité de conserver des secrets pour gouverner, et la nécessité de maintenir la transparence des procès. Cette illustration montre que la citoyenneté est à créer avec un quatrième **visage du peuple qui aura la capacité collective d'agir et de vivre ensemble : le peuple démocratie.**

➔ **Grandir mieux plutôt que de décroître**

Pierre-Henri Tavoillot définit l'existence du peuple par une méthode qui se décline en quatre principes fondateurs : l'élection, la délibération, la décision, et la reddition de comptes. Dans cette méthode, il n'y a **pas d'opposition entre le peuple et les élus.**

En démocratie représentative, l'objectif de l'élection est de produire des élus. Le réflexe du citoyen est davantage de critiquer l'élu, alors que **la France bénéficie d'une qualité de sa classe politique par rapport à d'autres nations.**

Depuis cinq ans, **les technologies de l'information fragilisent la démocratie**, avec l'internet qui s'érige comme anarchiste dans l'âme. Toutefois, **la démocratie a les ressources pour apprivoiser ces technologies** et les attaques qui lui sont portées, mais elle doit apprendre à le faire. À l'inverse, la thématique des « fakes News » n'a pas pris en France, ce qui a montré la résilience du système démocratique, avec un sursaut global qui a permis d'étouffer ce phénomène.

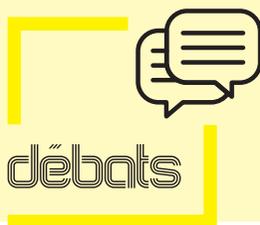


Les contestations des gilets jaunes amènent à penser que **le statut démocratique de l'intercommunalité** envisagé dans l'étude de l'ADGCF semble périlleux à créer, car il **a besoin d'incarnation**. Celles-ci appellent davantage à une meilleure intégration des électeurs. Au-delà du modèle clientéliste et du parti politique, les gilets jaunes sont devenus un nouveau visage de la révolte de la France rurale qui a donné la parole aux oubliés de la République (cf. Denis Maillard « Une colère française »).

Pour sortir de la crise de la démocratie, il conviendrait que **les élus soient plus attentifs aux citoyens, et que les citoyens connaissent mieux les principes de la démocratie**. La démocratie participative qui en serait le résultat, semble pourtant impossible à atteindre car elle exige des peuples d'élites. Le Grand Débat a permis de donner la parole aux citoyens d'élites et de confronter l'altérité (le désaccord), dans le respect des points de vue. **La promesse de la démocratie est que nous pouvons tous grandir ensemble**. À l'épreuve des gilets jaunes, **la question à se poser serait plutôt de grandir mieux plutôt que de décroître**. Quel régime autre que le nôtre, aurait tenu face à cette crise démocratique ?

➔ **L'art de gouverner est complexe et l'art d'être gouverné est encore plus complexe**

L'enjeu incontournable pour déjouer la crise de la démocratie est celui de savoir **comment on aborde les questions de société de plus en plus complexes**, dans des territoires en pleine mutation. Le procès des élus s'inscrit dans la négation de la démocratie avec des citoyens consommateurs, avant d'être des citoyens acteurs des débats publics. L'art de gouverner interroge la définition du peuple qui est moins une figure qu'une méthode en quatre étapes permettant de supprimer les oppositions entre le peuple et les élus. Avec la crise des gilets jaunes, la fatigue démocratique tiendrait davantage à l'impuissance publique plutôt qu'à la crise de la représentation.



- ◆ *Le vote obligatoire : une solution pour rétablir la démocratie ?* Il serait à assortir de sanctions et cela est problématique.
- ◆ *Les nouvelles technologies permettent facilement le vote : elles peuvent permettre de rester en démocratie ?* Les résultats des élections montrent que ceux qui votent offrent une pluralité de la démocratie.
- ◆ *Que pensez du Citoyen d'élite qui comprend les problématiques liées au développement territorial et qui a largement œuvré dans le grand débat ?* L'intérêt du grand débat était de confronter l'altérité (le désaccord) dans le respect des points de vue. Malheureusement le réflexe du citoyen est davantage de critiquer l' élu, alors que la France bénéficie d'une qualité de sa classe politique par rapport à d'autres nations.
- ◆ *Est-ce que les vrais débats ne sont pas la démocratie ?* Le procès des élus est la négation de la démocratie (le citoyen consommateur). Demander la reddition des comptes aux élus est difficile : « le citoyen n'est pas un client ».

Alors que la démocratie se réinterroge avec les gilets jaunes et le grand débat national, Pierre-Henri Tavoillot nous donne un éclairage inédit sur notre situation en remettant la question du sens de la politique, de la finalité de l'action publique et du consentement à être gouverné au cœur du débat. Les éléments d'analyse sont une matière à réflexion d'une grande richesse sans imposer de vision démocratique figée.

jeudi 4 juillet matin



PHILIPPE LEMAIRE

Vice-président de l'ADGCF,
délégué au développement économique

Zoom sur l'enquête prospective de l'ADGCF : processus de métropolisation et tertiarisation de l'économie



➔ La montée en puissance des villes et l'interdépendance des territoires...

La tertiarisation de l'économie entraîne une spécialisation fonctionnelle des territoires avec une concentration de l'économie productive dématérialisée dans les grandes agglomérations et une économie des territoires périphériques portés majoritairement (**mais pas exclusivement**) par les activités présentesielles.

Les territoires métropolitains et péri-métropolitains (périurbains et ruraux) constituent un système interdépendant.

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

L'évolution des modes de vie bouleverse les pratiques territoriales avec une utilisation de plus en plus large et de plus en plus discontinue des territoires (UN territoire dans lequel les individus dorment et DES territoires dans lesquels ils vivent) et une individualisation des modes de vie liée à la transformation des temporalités.

La proximité géographique fait place à une revendication d'accessibilité. Ce qui est proche c'est ce qui m'est facile d'accès là où je suis, quand je suis disponible, et par les moyens qui me conviennent.

Le changement des pratiques et du rapport au territoire questionnent fortement le fonctionnement de notre administration locale (sortir de l'« obsession » de la taille) et sa « légitimité ».

➔ Retours d'enquête...

Pour 79 % des directeurs généraux d'intercommunalité, l'organisation territoriale actuelle ne prend pas assez en compte l'impact, sur le fonctionnement des territoires, de la tertiarisation de l'économie et du processus de métropolisation.



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.

Pour **92%** des directeurs généraux d'intercommunalité, il faut admettre que l'on ne peut enfermer les individus dans les territoires et, dans une société qui s'organise en réseau, dépasser la croyance selon laquelle, en redécoupant les territoires, on finira par trouver une échelle pertinente unique.

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 une logique de proximité et d'accessibilité. ■



Faut-il (et peut-on) adapter l'organisation des administrations locales à l'évolution des modes de vie ?

OLIVIER BOUBA-OLGA

Économiste, Maître de conférences, Université de Poitiers

AURÉLIEN DELPIROU

Géographe, Maître de conférences, École d'Urbanisme de Paris

→ Les territoires sont divers et leurs potentialités ne peuvent pas être pré-définies

Olivier Boubà-Olga, économiste et maître de conférences à l'université de Poitiers et à l'école d'urbanisme de Paris, est grand témoin sur cette question d'**adaptation des administrations locales aux modes de vie**.

Les dynamiques affectant les territoires et nos organisations territoriales, ne se résument pas à la pensée métropolitaine.

Une étude a ainsi été conduite sur le marketing de la recherche, dans l'objectif de réinterroger le discours de la « **mythologie CAME** » (**Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence**) qui projette les métropoles comme créatrices des

emplois et d'un ruissellement éventuel. Cette mythologie prône la compétitivité ainsi que l'excellence au sein des métropoles, et a conduit notamment à la création des grandes régions, la fusion des universités, le tout dans une logique de performance.

Ces représentations structurent l'action publique actuelle.

Cependant, **la réalité est plus complexe et dépend des contextes**. Existe-il un avantage métropolitain ?

En premier lieu, les données sur l'emploi permettent d'objectiver la performance des territoires (comparaison des taux de croissance et d'emploi des territoires). Ainsi, parmi les métropoles instituées par la loi, on dénombre des grandes métropoles plus performantes que la moyenne (Toulouse, Nantes, Bordeaux, Rennes, Montpellier), d'autres dans la moyenne (Aix-Marseille), et enfin des grandes villes qui sous-performent (Grenoble, Rouen, Nice, Saint-Étienne). À l'inverse, parmi les territoires les plus performants, on retrouve des villes qui ne constituent pas des métropoles, telles que Vitray, Issoire, ou encore Figeac.

Il conviendrait ainsi de **ne plus comparer les territoires entre eux en les mettant en concurrence**, et de mettre par ailleurs un terme à l'affirmation selon laquelle toute métropole serait par nature performante. Il s'agit au contraire d'observer la diversité des territoires et d'en analyser les potentialités. Ainsi, on peut constater qu'**en réalité les territoires non urbains ne sont pas délaissés par les politiques**.

La politique d'aménagement du territoire conduite pendant les « Trente Glorieuses » a cédé la place à la notion de compétitivité entre les territoires. Désormais, on se compare avec les territoires de même échelle (Bordeaux se compare avec Milan, Toulouse ou Nantes ; Poitiers se compare avec Niort mais pas avec Bordeaux).

D'après l'économiste David Ricardo, l'économie est un jeu à somme positive, dans laquelle on devrait collaborer. Pourtant la **puissance publique joue la compétition entre les villes, dans l'objectif d'attirer les entreprises**. Malgré tout, certains territoires restent en difficulté structurelle (exemple des friches industrielles) et la fracture sociale l'emporte sur la fracture territoriale : exemples de la localisation des « gilets jaunes » qu'il n'est pas possible de discriminer par la typologie du territoire (urbain / rural), ou encore du département de la Seine-Saint-Denis qui constitue à la fois un territoire riche (PIB important) et parmi les plus pauvres de France (taux de précarité élevé).

Des solutions s'esquissent au travers de la réponse aux besoins des habitants, par la fiscalité incitative entre territoires ou encore les différentes politiques publiques telles que le logement par exemple. Il faudrait pouvoir échanger avec l'ensemble des acteurs (Pôle Emploi par exemple), et **faire travailler les services entre eux au sein d'une même institution**.

Pour **Aurélien Delpirou**, maître de conférence à l'école d'urbanisme de Paris, la mythologie CAME vient après 40 ans d'aménagement du territoire, visant à rééquilibrer les territoires ruraux et urbains. Cette idéologie provient du fait que Paris et les grandes villes « spolient » les autres territoires. En réalité, les territoires non urbains ne sont pas délaissés par les politiques.

L'article « La couleur des gilets jaunes » a été écrit par Aurélien Delpirou au moment fort de la crise des gilets jaunes. Selon lui, toutes les enquêtes concordent : il est impossible de faire une géographie des gilets jaunes (même si, d'un point de vue sociologique, ils relèvent plutôt les déciles 6 et 7 correspondants aux classes moyennes). Ils représentent à la fois des territoires urbains et ruraux. En fait la fracture sociale est beaucoup plus importante que la fracture territoriale (même si cette dernière existe aussi).

Dit autrement, la dimension territoriale n'est pas le seul élément explicatif de la crise ; l'exemple de la Seine-Saint-Denis qui constitue à la fois un territoire riche (PIB haut) et parmi les plus pauvres de France (taux de précarité élevé) l'illustre. Pour le géographe, il n'existe d'ailleurs pas de territoire en réelle décroissance (même Châteauroux ou Moulins restent économiquement stables au niveau de leur aire urbaine). On observe plutôt d'une crise des centralités urbaines qui concerne la quasi-totalité des villes en France. On paye en réalité 40 ans de fiscalité locale non régulée.

In fine, on ne peut pas nier la métropolisation, qui favorise la création et la diffusion de l'emploi. La France a construit des modes de vie métropolisés (comme les liens entre Marmande et Bordeaux, pour achalander l'aire métropolitaine en produits, et créer des circuits courts), même si cette dynamique engendre des coûts individuels spécifiques (se déplacer travailler à la métropole, étudier dans la ville moyenne, habiter à la campagne...).





- ◆ À la question relative à l'adaptation du logiciel de l'État dans l'aménagement du territoire, il semblerait que le sujet n'est pas tant celui de la planification car les outils sont de bonne qualité, et adaptés aux configurations territoriales. En revanche il y a lieu de déplacer la lecture macro-régionale vers une «dé-catégorisation» des politiques de l'État dans les territoires : exemples de la Politique de la ville qui connaît un mouvement de balancier permanent, ou encore de l'Action Cœur de ville qui met l'accent sur la centralité, alors que le problème c'est bien la compétition entre le centre et la périphérie.
- ◆ En réponse à une question sur l'autisme de la presse par rapport aux messages passés sur les questions liées aux collectivités territoriales, il apparaît qu'une saine émulation nous rend tous meilleurs, la supprimer poserait difficulté. Ce qui est compliqué c'est bien le fait de retranscrire dans les médias la complexité. Selon Alexis De Tocqueville «un modèle simple et faux aura toujours plus de succès qu'un modèle juste et complexe».
- ◆ Concernant l'apprenance des territoires, les territoires doivent créer des chaînes de valeur et de la réciprocité (certains territoires arrivent à coopérer comme Nevers et Vierzon). La problématique en réalité, c'est surtout l'absence d'évaluation des politiques publiques.
- ◆ Sur le sujet des médias, les chercheurs sont réticents à s'engager dans le débat public (au risque de la connivence avec les acteurs).
- ◆ Enfin, la proximité, certes ça compte, mais à l'échelle des bassins de vie et des communautés de destin. « Il faut arrêter de confier les clés des politiques publiques aux maires ».

La compétition entre territoires s'observe en réalité également en infra-métropole (exemple de la métropole millionnaire comme projet politique pour rééquilibrer le développement prévu de Bordeaux avec celui à construire en périphérie immédiate). Par ailleurs, des coopérations territoriales peuvent également exister entre des Métropoles et leur hinterland (exemple de Bordeaux avec le Val de Garonne –circuits courts, ou encore avec la Ville d'Angoulême –projets urbains). Les affirmations sur les concurrences entre territoires gagneraient ainsi à être plus nuancées et étayées d'exemples plus diversifiés d'un point de vue territorial.

LAURENCE PENHOUE

Vice-présidente de l'ADGCF,
déléguée aux finances

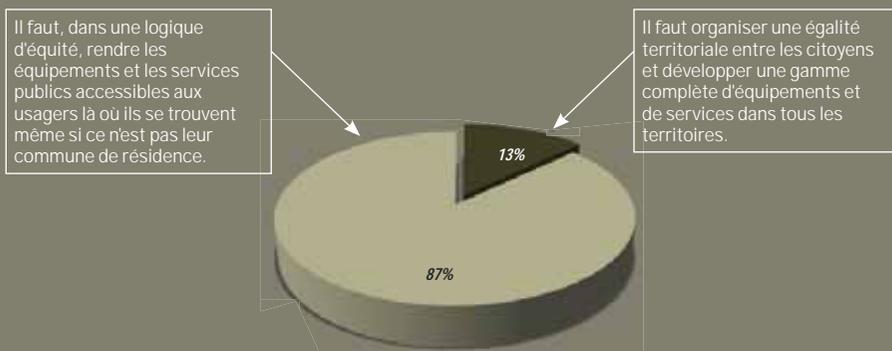
Zoom sur l'enquête prospective de l'ADGCF : faire un bon usage de la ressource financière



➔ **La raréfaction de la ressource pose la question de la capacité de la puissance publique à exercer un monopole sur tout ce qui relève de l'intérêt général. Pour les directeurs généraux d'intercommunalité...**

On ne peut augmenter à l'infini la fiscalité, ni diminuer le niveau de service public. Il faut donc trouver une autre organisation et un autre mode de production des services et politiques publics permettant de conserver un haut niveau de services.	85 %	
Il faut stabiliser voire diminuer la fiscalité quitte à réduire le niveau des services.	9 %	
Il faut maintenir voire développer le niveau de services dans les territoires quitte à augmenter la dépense publique et la fiscalité.	6 %	

➔ **Dans le contexte de très forte mobilité des individus et de diminution de la ressource qui contraint fortement l'action des collectivités, avec laquelle de ces deux propositions êtes-vous le plus en phase ?**





➡ Dans le même temps, au cours de la phase qualitative, des directeurs généraux d'intercommunalité ont souligné que...

Contrairement au discours récurrent des élus locaux trop souvent relayé par les médias, la ressource est **globalement** encore trop **abondante** pour que les collectivités territoriales optent pour des évolutions structurelles.

Plus fondamentalement, la territorialisation de la fiscalité est pointée comme un frein à la coopération entre territoires dans la mesure où elle :

- ♦ contribue à entretenir une concurrence néfaste et artificielle entre les territoires et des stratégies économiques erronées,
- ♦ génère une ségrégation dans l'accès aux équipements (primauté à l'usager contribuable) qui constituent un obstacle à la mise en œuvre d'une logique d'accessibilité,
- ♦ rend difficile le passage à une logique de coopération et le déploiement de politiques inter-territorialisées.

➡ En retour, l'enquête quantitative met en lumière que...

- ♦ **49 %** des directeurs généraux d'intercommunalité admettent 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.
- ♦ **63 %** des directeurs généraux d'intercommunalité considèrent que la territorialisation de la fiscalité entretient une concurrence néfaste entre les territoires.
- ♦ **33 %** des directeurs généraux d'intercommunalité considèrent que l'échelle « pertinente » de prélèvement de la fiscalité économique pourrait être le bassin d'emploi (pour 26 % il s'agit de l'échelle du SCoT, pour 13 % l'échelle régionale, pour 9 % l'échelle nationale...). ■



Refonte de la fiscalité locale : envisager l'inenvisageable ?

CLÉMENT CARBONNIER

Économiste, Maître de conférences,
Université de Cergy-Pontoise

Clément Carbonnier, économiste, maître de conférences à l'université de Cergy-Pontoise, repart de la contribution d'Olivier Bouba-Olga qui regrettait la prédominance de la « CAME » (Compétitivité Attractivité et METropoles) dans le modèle de l'action publique.

Ce dernier distingue **deux acceptions de la CAME** :

- ♦ la première territorialisée génère la **compétition entre territoires locaux**,
- ♦ la seconde est une acception indépendante de la territorialisation : elle est fondée sur des indicateurs de productivité ou des questions **sur la qualité du service au public**.

L'aménagement du territoire s'est trop attaché à catégoriser l'action publique : ceci a conduit à **un souci permanent d'équilibrage**. La question de la compétitivité ne se pose pas entre territoires mais entre **des objectifs de compétitivité, de qualité de service public et de bien-être**. À cet égard, les territoires compétitifs peuvent être

confrontés à des questions de qualité de leur service public. Par exemple, la Seine-Saint-Denis est le premier désert médical de France ou encore les deux lignes de transport en commun les plus fréquentées au monde sont les RER A et B en Île-de-France et elles ne bénéficient pourtant que de peu d'investissements au regard de leurs dysfonctionnements. **La question ne serait donc pas tant celle de l'égalité entre les territoires que celle de la justice fiscale pour le contribuable.**

L'assiette des impôts locaux des ménages est basée sur le logement. Le problème ne vient pas de la différence de taux entre collectivités mais de l'assiette elle-même. **La taxe d'habitation est inégalitaire. Les assiettes** ne sont pas adaptées parce qu'elles **sont d'un autre temps**. Dès la Révolution Française, l'enjeu était l'homogénéisation de la perception de l'impôt à l'échelle nationale. La notion de progressivité de l'impôt a par ailleurs fait son chemin au cours du 19^e siècle et a été réellement débattue au 20^e siècle. Ne souhaitant pas demander directement leurs revenus aux citoyens, **les taxes se sont appuyées sur des signes extérieurs de richesse.**

Cela a donné les patentes qui étaient des licences de commerce, la contribution foncière (future taxe foncière), la contribution mobilière (future taxe d'habitation), et les taxes sur les portes et fenêtres, qui imposaient l'occupation d'un logement. C'est pourquoi, en parlant des quatre impôts socles (TFNB, TFB, TH et TP – aujourd'hui CVAE et CFE), on parle aujourd'hui des « 4 vieilles ».

C'est l'histoire qui a construit ces taxes locales, qui semblent aujourd'hui « bricolées ». Depuis l'origine, les taxes se voulaient proportionnelles aux revenus mais basées sur des indices de richesse et non sur la richesse réelle.

La réforme de ces « vieux » impôts est aujourd'hui largement engagée : la taxe professionnelle a été créée par suppression de la patente en 1976, puis a fait l'objet d'une première réforme en 1999 et une plus récente en 2010 pour être subdivisée entre Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises et la Cotisation Foncière des Entreprises. Aujourd'hui, la suppression de la taxe d'habitation est en discussion, pourtant ces réformes ne s'attaquent pas aux fondements de l'inéquité.

L'hypothèse de Clément Carbonnier est que les taxes sur les ménages ne sont pas équitables parce qu'elles sont basées sur le logement dont la valeur locative varie sur le territoire. Le taux d'effort des ménages est en moyenne le même pour tous à

**Malgré les réajustements successifs,
la fiscalité garde des défauts :
l'assiette ménages est anti redistributive,
l'assiette entreprises est distorsive.**

l'exception des plus riches. Toutefois la valeur du logement croît moins vite que le revenu. Plus l'unité urbaine est grande et plus l'effort fiscal est important pour le ménage. Le problème d'équité ne vient pas des taux d'imposition mais de l'assiette fiscale.

Aujourd'hui, le revenu est très précisément connu, il n'est donc peut-être plus opportun de taxer les « signes extérieurs de richesse »...

Les réformes sont devenues nécessaires pour corriger l'inégalité des taxes.

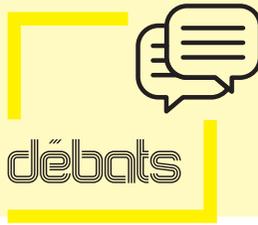
Concernant la **taxation des entreprises**, elle porte aujourd'hui sur les éléments de « haut de bilan », c'est-à-dire les intrants ou **facteurs de production**. Clément Carbonnier préconise de **taxer plutôt le « bas de bilan »**, c'est-à-dire le résultat, même si la taxation du profit peut avoir des effets sur les investissements. Dans le cadre d'une évaluation de la taxation des entreprises, Clément Carbonnier a analysé l'effet de la réforme sur les équipements et la valeur ajoutée.

Aucune différence n'a été observée sur les investissements des entreprises avant et après la réforme de la taxe professionnelle. La réforme de la taxation a en revanche plutôt eu un effet significatif sur la fonction de production et un effet positif sur les ventes, les équipements et l'emploi.

Clément Carbonnier indique que la taxe d'habitation s'élevait, avant sa réforme, à 214 milliards d'euros, soit environ 10% de l'impôt sur le revenu national. **L'impôt sur le revenu est facilement localisable. On pourrait avoir en conséquence un taux national et un « tunnel de taux » autorisé pour l'impôt local.** Par exemple, en fonction de l'autonomie que l'État souhaiterait laisser aux collectivités, il pourrait définir une fourchette de taux entre 8 et 12 %, entre 0 et 20 % ou fixer le taux à 10 %. **Clément Carbonnier préconise par ailleurs de « remettre à plat les mécanismes de péréquation ».**

Clément Carbonnier renforce son point de vue en indiquant qu'il est nécessaire d'assumer politiquement qu'il **y aura des perdants**. En effet « nous ne sommes pas dans une société à ce point inefficace que lorsqu'on réforme la fiscalité, il n'y a pas de perdant ». C'est pourquoi, il propose donc de transformer l'impôt local en impôt national : **« utilisons les assiettes fiscales qui sont meilleures, qui existent, qu'on a déjà au niveau national ».**

Il est donc proposé de baser la fiscalité sur les assiettes nationales : revenus des entreprises déclarés à l'IS, revenus des ménages déclarés à l'IR, fiscalité sur le patrimoine.



◆ *Gérer l'imposition est une condition de la libre administration des collectivités et donc un levier central de la décentralisation. La « dé-territorialisation » remettrait en question la décentralisation elle-même. Par ailleurs, sur la façon d'imposer le résultat des entreprises et plus précisément, sur la façon de taxer les entreprises sur le non-emploi : celles qui mécanisent, devraient être davantage taxées. La solution n'est pas tant dans la taxation a priori, que dans l'incitation aux partenariats et à la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE). Les impôts incitatifs ne sont pas toujours efficaces : par exemple la subvention fiscale au bas salaire (baisse des cotisations). Sur la question de l'emploi, « ça n'est pas en taxant moins que l'on crée de l'emploi ». Il conviendrait plutôt d'accompagner les entreprises dans leurs recrutements.*

◆ *Quelle possibilité de concilier « justice pour les contribuables » et « justice pour les territoires » afin de prendre en compte leurs charges ? C'est l'exemple des déchets : « je paie en fonction de ce que je jette », comme pour l'eau, « je paie en fonction de ce que je consomme », pour l'école, « je paie en fonction de ce que je gagne ». Si l'on décide de baser les impôts locaux sur une part de l'impôt payé au niveau national, comment cela se traduit-il pour les territoires dont les ménages sont largement exonérés d'impôt ? Les principes de l'imposition et de la redevance (payer un service dont on a bénéficié directement) sont des mécanismes différents. La combinaison de ces mécanismes, au niveau local, relève de la stratégie financière et de l'autonomie de chaque collectivité, en fonction de ses compétences. Concernant la part des ménages exonérés, en réalité tout le monde paie des impôts notamment via la CSG ou la TVA. Par exemple l'entreprise Apple en France exécute principalement des missions de conseil ou de démarchage de consommateurs qui sont ensuite facturées par Apple Irlande. Le chiffre d'affaires est donc constitué en Irlande. Cela pose des questions de localisation de l'impôt mais les collectivités territoriales ne disposent pas de levier d'action à cette échelle. Seuls les États disposent de la capacité à régler ce problème. C'est notamment un sujet majeur des G7 et G20 : les solutions économiques existent, mais est-ce que les pays seront d'accord ?*

◆ *Comment atteindre la justice fiscale entre collectivités territoriales ? Les péréquations s'appuient sur des compensations qui peuvent être travaillées. Les bases fiscales nationales sont fiables, connues et probablement plus équitables et permettraient de conserver la souveraineté territoriale sur le taux appliqué.*

♦ *Comment lier inégalité de richesse et inégalité de charges (ex de Nantes et de sa périphérie) ?* La péréquation est un mécanisme de solidarité nationale qui permet de maintenir l'équilibre entre les territoires. La fiscalité incitative, ne semblant pas efficace sur l'emploi, la formation semble une piste plus intéressante à développer.

Clément Carbonnier apporte une contribution centrale sur 3 points :

1. la question n'est pas tant de déplacer l'échelle territoriale à laquelle l'impôt est prélevé que de réinterroger les assiettes de cette fiscalité ;

2. le bassin de vie (échelle territoriale à laquelle il est, dans tous les cas, difficile d'organiser un prélèvement aujourd'hui car peu d'intercommunalités correspondent à ce périmètre, au demeurant assez flou) n'apparaît pas comme la bonne échelle : l'impôt local devrait être annexé sur l'impôt prélevé au niveau national ;

3. enfin, est-ce que la question de plus d'égalités territoriales par l'impôt est pertinente dès lors que l'étude ADGCF propose elle-même de changer la matrice : doit-on vraiment rechercher l'égalité territoriale ? L'angle d'attaque, tel que proposé par Clément Carbonnier, ne serait-il pas plutôt celui de la justice fiscale pour le contribuable ?

jeudi 4 juillet après-midi



DOMINIQUE GARNIER

Secrétaire national de l'ADGCF,
délégué aux RH – relations avec les adhérents

Zoom sur l'enquête prospective de l'ADGCF : passer du management de projet au management de processus



➡ L'enquête menée en 2017 par l'ADGCF sur le statut de la fonction publique territoriale révélait que...

- ◆ Si pour **97%** des directeurs généraux d'intercommunalité il faut maintenir le statut, ils sont **92%** à souhaiter sa « modernisation ».
- ◆ Pour **71%** des cadres communautaires, le statut n'offre pas suffisamment de souplesse en terme de recrutement au regard des besoins des collectivités.
- ◆ **79%** considèrent que, dans la durée, le concours n'est plus le garant de la compétence et du professionnalisme des agents.
- ◆ L'enquête menée en 2019 montre que pour **47%** des directeurs généraux d'intercommunalité, la généralisation du statut à l'ensemble des catégories de la FPT rend difficile une adaptation rapide des administrations locales.

➡ À l'aune de la phase qualitative, des directeurs généraux d'intercommunalité qui mettent en perspective le passage du management de projet au management de processus...

L'action publique est entrée dans l'ère des systèmes complexes :

- ◆ l'enjeu n'est plus de réaliser un objet complexe mais de **mettre en mouvement les organisations**,
- ◆ l'attention n'est plus focalisée sur le « quoi » mais sur le « pourquoi » et le « comment »,
- ◆ la réussite tient davantage dans l'émergence d'une **vision partagée** que dans l'atteinte d'un objectif prédéfini,
- ◆ 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.

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).



La nouvelle donne managériale

MYRIAM MERAD

Directrice de recherche au CNRS,
Université de Nice Sophia Antipolis

Myriam Merad est directrice de recherche au CNRS, à l'Université de Nice Sophia Antipolis. Elle pilote des travaux sur la décision et le processus de la décision : comment gérer les risques environnement, santé.

→ L'action publique : quels sont les changements ?

Nous vivons dans une société où l'on observe **un accroissement de la complexité**, avec une plus forte conscience de ce qui nous entoure et une nouvelle donne :

- ◆ plus d'interdépendance et d'interconnexions entre les systèmes,
- ◆ un accès accéléré à l'information qui a l'avantage de donner un accès démocratisé à l'information, tout en générant une perte globale de connaissance,
- ◆ des sauts technologiques importants,
- ◆ des rythmes accélérés des changements,
- ◆ une crise environnementale sans précédent...

Nous avons la sensation d'être davantage gérés par des outils que par des individus, aptes à contextualiser. « On ne vit pas dans une organisation mais dans une réorganisation permanente ». On nous demande de faire plus vite, mieux, en dépensant moins : « faster, better, cheaper ».

Ce moment de transition est un moment d'opportunité pour prendre des risques, innover et se poser les bonnes questions : quelles sont les propriétés d'une bonne décision ? Quest-ce qu'une organisation responsable et durable ?

→ **Que peut-on apprendre de l'histoire ?**

La rupture a déjà été observée dans l'histoire : par exemple au moment de la révolution industrielle.

On peut apprendre de l'histoire plusieurs choses :

- ◆ il faut savoir prendre des risques tout en créant des résiliences de manière responsable et légitime,
- ◆ il faut être en mesure de caractériser ce qu'est une bonne décision publique,
- ◆ il faut savoir trouver le juste équilibre entre le contrôle et la délégation de responsabilité : la juste gouvernance.

→ **Comment caractériser une propriété organisationnelle ?**

Il existe deux modèles de **vision d'organisation** : la **durabilité** et la **responsabilité**.

Suivant que le modèle est centré sur l'homme en tant qu'individu ou sur le rapport de l'homme au reste du monde, et que l'on se projette à court ou à moyen terme, **l'organisation diffère en quatre modèles** : le **management du service public** (organisation rentable), **l'ingénierie du service public** (organisation sûre), **la réconciliation entre le service public et le service privé** (organisation éphémère), **la gouvernance du service public** (organisation résiliente).

→ **Diagnostic organisationnel et apprentissage**

Les motivations organisationnelles en termes de responsabilité peuvent être d'ordre individuel, collectif ou institutionnel. Les stratégies de responsabilité sont basées sur la réactivité, la défense, l'accommodation, la proactivité. D'une façon générale, **beaucoup de choses dans les organisations reposent sur les dirigeants ou les opérationnels**. Si les motivations organisationnelles reposent sur une législation : la contrainte est forte et l'apprentissage est contraint. Pour faire contrat social, pour avoir une transformation durable et un apprentissage en profondeur,

il faut composer avec les trois dimensions suivantes : individuelle, collective et institutionnelle.

➔ **Conception résiliente d'une politique et / ou d'une stratégie de gouvernance durable des risques**

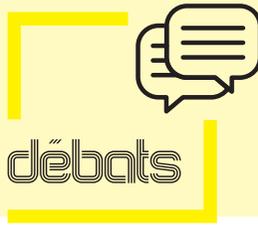
Prendre des risques permet-il de passer de la gouvernance de risques à la gouvernance des résiliences ? Le risque est-il une nuisance ou permet-il l'opérationnalité ? **La contrainte peut être transformée en opportunité.**

Le risque peut être lié à la perte, à des questions financières, de santé, d'environnement. Parfois il est connu et se répète.

Des événements comme l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, l'installation Seveso, ont conduit à des grandes réformes sur la façon dont les risques étaient pris en compte, une évolution des modes de gouvernance, une évolution des outils et une meilleure détection de signaux faibles.

Les décisions concernant les risques ne portent plus que sur des projets mais sur les cycles de gouvernance des risques dans le cadre d'une gouvernance participative.





♦ *Comment l'État gère-t-il le risque ?* La culture du risque n'est pas prise en compte de la même façon entre les services déconcentrés et les collectivités : l'État est parfois perçu comme un frein à l'action. Le syndrome derrière le symptôme est certainement le manque de moyen de l'État : il exerce la police là où auparavant il était acteur.

Les travaux de recherche menés par Myriam Merad démontrent que les changements sociétaux engagent les organisations à se réorganiser en permanence. Ce processus de changement continu constitue une opportunité pour prendre des risques, innover et se poser les bonnes questions. Prendre des risques permettra de passer de la gouvernance de risques à la gouvernance des résiliences. Et pour opérer cette transformation durable, il faudra composer avec trois dimensions : individuelle, collective et institutionnelle.

En ce sens, les travaux de recherches de Myriam Merad corroborent le rapport de l'ADGCF et tendent à aller au-delà en termes de coopération pour aboutir à une transformation durable des organisations.



Management des systèmes complexes : faire émerger le meilleur futur possible pour les organisations territoriales

ATELIERS DU CNFPT

Le CNFPT a proposé une initiation à la méthode du « 4D Mapping » et du « Social Presencing Theater », art du mouvement lié à la « théorie U » d'Otto Scharmer, qui a pour objectif l'élaboration de modèles de conduite du changement. Cette pratique permet, de façon rapide et puissante, de se projeter dans les dynamiques émergentes des situations et de mobiliser l'intuition d'un groupe pour comprendre un sujet en profondeur et « sentir » son potentiel de changement.

Voici en quelques phrases comment cette expérience nouvelle et quelque peu déstabilisante a été ressentie par un des participants.

Après un temps de respiration, de « connexion avec la Terre », les participants ont abandonné le temps de l'atelier les postures, préjugés éventuels pour s'ouvrir à une démarche « différente », collective et engageante.

Le dispositif est créatif, non linéaire. Il engage le groupe à descendre du mental, de l'analyse, vers une intuition collective qui met le groupe en mouvement autour de la construction d'une sculpture corporelle.

Pour commencer, le groupe choisit une thématique parmi cinq proposées. Elle servira de socle à la construction. Puis en sous-groupes, différents « rôles » sont identifiés. Un « rôle » est une énergie qui peut s'incarner par une personne, un groupe, une institution, une valeur, ...

Parmi, ou en complément de l'ensemble des rôles identifiés, les facilitateurs aident le groupe à introduire trois rôles fondamentaux, correspondant aux fractures sociétales majeures :

- ♦ la fracture environnementale (la coupure du monde),
- ♦ la fracture sociale (la coupure de l'autre),
- ♦ la fracture spirituelle (l'incohérence personnelle).

Puis dix rôles (dont les trois fractures) sont retenus par le groupe.

La séquence suivante de l'atelier consiste en la mise en forme d'une sculpture. Les participants incarnent l'un des dix « rôles » ou sont « observateurs » de la démarche et de la construction de la sculpture. Pour les participants, il s'agit d'incarner l'énergie du « rôle » et non pas « jouer ».

« Pour ma part j'incarne l'écologie circulaire ».

Chaque participant se présente à tour de rôle, au centre du cercle et trouve une position naturelle, dans l'instinct du moment et de l'énergie collective de la construction, puis exprime un mot incarnant son « rôle » et son énergie. Après de petits ajustements, la première sculpture vient de prendre vie.

« Dans mon cas l'économie circulaire (mon rôle) était seule, dans la position d'un coureur sur la ligne de départ ».

La sculpture n°1 représente la situation actuelle de réponse des « rôles » à la thématique initialement choisie.





Puis le facilitateur propose à tous les « sculpteurs » de se repositionner pour construire ensemble la sculpture n°2 illustrant l'émergence du futur. Chaque participant laisse venir le mouvement dans le respect de la liberté de choix de chacun dans sa connexion aux autres.

Chaque « rôle » exprime un nouveau mot, comme si la sculpture parlait.

« L'économie circulaire était cette fois en lien avec "l'économie", "l'environnement" et "les chômeurs" ».

Après un court échange entre les « sculpteurs » sur leur analyse du mouvement, les « observateurs » présentent leurs remarques, ressentis, et leur rapide analyse des sculptures, des mouvements et de l'énergie collective émanant de cet exercice.

En sous-groupes, les participants exposent leur ressenti sur l'exercice proposé, puis après une minute de silence pour intérioriser l'expérience, chacun s'exprime par un mot, une expression illustrant son sentiment.

« Cette expérience "différente" a surpris les participants par son côté instinctif qui prend le pas sur la réflexion dès que chacun accepte le lâcher prise intellectuel. La bienveillance et l'ouverture d'esprit collective du groupe dans cet exercice m'a permis de réaliser que des méthodes de management plus sensoriel ouvre un champ de possible et une compréhension toute différente d'une problématique donnée. L'expérience fut très enrichissante, merci. »

vendredi 5 juillet matin



KATIA PAULIN

Déléguée générale adjointe de l'ADGCF

Zoom sur l'enquête prospective de l'ADGCF : vers un modèle de développement soutenable



➡ À l'issue de la phase qualitative, des débats qui mettent en exergue le besoin d'un changement de modèle et d'une mutation des systèmes et des modes d'action

L'entrée dans l'**Anthropocène** oblige à un changement radical de modèle et révèle le rapport dichotomique voire inconciliable entre développement et préservation alors que l'essentiel des stratégies territoriales reste dominé et prisonnier d'une logique de croissance (de la population, des emplois, des équipements, des ressources...).

Le besoin de transition vers un développement soutenable connecté au vivant change à la fois les logiques de développement des territoires et la production même des politiques publiques :

- ♦ s'agissant des modèles de développement, les territoires doivent s'orienter vers des modèles plus résilients et davantage liés aux ressources locales du territoire ;
- ♦ en matière de politiques publiques, l'enjeu n'est plus de juxtaposer des politiques environnementales avec des politiques de développement classiques mais d'intégrer les principes du développement durable à l'ensemble des politiques conduites.

Penser le territoire durable implique là encore de développer une pensée systémique et de faire le constat de l'interdépendance des territoires.

➡ À cet égard, l'enquête quantitative révèle que...

- ♦ 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 %**, 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.



Dépasser l'idéologie « traditionnelle » de la croissance : la soutenabilité comme boussole

GILLES BERHAULT

Délégué général de la Fondation des transitions

→ La question de l'opposition entre croissance et soutenabilité

Gilles Berhault, délégué général de la Fondation des transitions insiste avant tout sur **l'engagement personnel de chacun** et la nécessité de se poser la question de ses impacts à chaque instant, au regard de la prise de conscience généralisée des enjeux environnementaux. Pourquoi des bouteilles d'eau jetables sont-elles encore fournies ? À titre personnel, ai-je réellement besoin d'aller à cet endroit ? Si oui, comment vais-je le faire ? Comment puis-je limiter mes impacts ?

Le monde est en train de changer, même si certaines perceptions sont encore datées.
De nouveaux paradigmes apparaissent :

- ◆ l'abondance de ressources se transforme en rareté, et les ressources physiques doivent être remplacées par des ressources en matière de savoir et de connaissances ;

- ♦ la notion de vitesse est remplacée par celle d'accélération. Ainsi là où l'écriture s'est stabilisée en 3000 ans, l'imprimerie s'est mise au point en 300 ans, internet s'est développé en 30 ans ;
- ♦ les modifications climatiques et environnementales à venir apparaissent majeures, avec une tendance d'augmentation de la température moyenne de 3,3° C ;
- ♦ enfin les régions fragiles et les migrations associées se multiplient.

Néanmoins, il est essentiel de **rester optimiste au risque d'un blocage de toute action.**

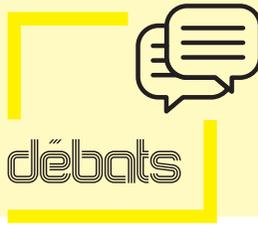
Face à ces enjeux, trois sujets apparaissent fondamentaux pour trouver des réponses pérennes : la création de nouvelles alliances, l'implication des jeunes générations, le traitement de la fracture sociétale.

La création de nouvelles alliances est le 17^e objectif (sur 17) ressorti de l'accord de Paris sur le climat en 2016 (COP 21). Dans ces nouvelles alliances, **la fonction d'animation est essentielle et la puissance publique doit naturellement occuper ce rôle d'animateur.**

Concernant les jeunes générations, on constate quelles sont conscientes des enjeux contemporains et se démarquent toutefois par d'autres modes de faire (« gaming », réseaux sociaux, immatériel au détriment de la réalité physique...). Il est donc nécessaire de mieux comprendre ces fonctionnements et de **construire de nouveaux imaginaires pour intégrer les nouvelles générations** dans toute démarche, d'autant plus que le gaming par exemple peut être un levier d'engagement et une puissance éducative, comme l'ont démontré certains jeunes de la « génération gaming ». La compréhension des jeunes générations permettra aussi de répondre à la préoccupation des employeurs, collectivités en premier lieu, d'attirer les talents. La recherche de sens apparaît alors comme un prérequis.

Enfin, il apparaît de plus en plus que **crise sociale et crise environnementale relèvent en fait de la même problématique.** La précarité énergétique se caractérise ainsi par des dépenses pour l'énergie supérieures à 10 % des revenus du foyer. Les nouvelles exclusions opposent alors les populations les plus fortunées à celles en grande difficulté, sur lesquelles la société fait aussi peser de plus en plus un sentiment de culpabilité, notamment chez les enfants des familles les plus en difficultés « on a une voiture qui roule au gazole, donc on est des pollueurs ». La « réconciliation » sociétale apparaît ainsi comme un prérequis pour faire face aux enjeux actuels.

En synthèse, il faut que **la transition soit utile, efficace, agréable, inclusive... pour être acceptable.**



- ◆ *L'absence d'ancrage physique des jeunes constitue un point culturel assez bloquant pour les générations précédentes. Au plan sémantique, le terme de Développement Durable est également questionné. Il est proposé de le remplacer par « prospérité » durable. Le terme de développement « soutenable » a aussi été évoqué en réponse.*
- ◆ *Les DGS sont là pour proposer puis mettre en œuvre, et non pour décider ? Les suggestions suivantes sont pointées pour les territoires : il existe un devoir d'optimisme; les territoires ont un rôle à jouer, notamment en matière d'expérimentation au niveau local. Il est difficile d'impliquer les jeunes et de les faire agir localement, ils apparaissent déconnectés des territoires. Le rôle des politiques semble alors d'abord celui de donner du sens, de définir de réelles priorités, car il n'est pas possible de tout faire et il est indispensable d'effectuer des choix forts.*
- ◆ *Les Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) peuvent-ils être des outils intéressants de réponse aux enjeux actuels ? La question est par ailleurs celle de la manière d'atteindre toutes les catégories de population.*
- ◆ *Quelle articulation entre initiatives citoyennes et actions publiques ? Il existe un problème de duplicabilité des initiatives : pourquoi une initiative qui fonctionne n'est-elle pas reproduite plus facilement et plus rapidement ? Avec, pourquoi pas, une « société des brevets des initiatives », pour protéger et dupliquer les initiatives locales.*

En guise d'analyse, il apparaît qu'il y a aujourd'hui un tournant dans la prise de conscience des enjeux environnementaux, en lien avec les enjeux sociaux, toutes générations confondues. Les propositions et débats portent toutefois assez peu sur des alternatives à la croissance pour le développement des territoires. Les collectivités ont un rôle majeur à jouer dans les initiatives permettant de répondre à ces problématiques actuelles environnementales et sociales. Pour autant, l'enjeu réside moins dans la pertinence d'une seule initiative que dans la démultiplication des initiatives concluantes partout là où c'est possible. Les DGS ont également un rôle important à jouer dans la réconciliation et dans la **création d'alliances public-privé-citoyens**. Enfin les démarches doivent associer au maximum les citoyens dans leur ensemble, notamment les jeunes générations, et idéalement les placer au cœur des initiatives.

HERVÉ BOULLE

Vice-président de l'ADGCF,
délégué aux institutions et pouvoirs locaux

Zoom sur l'enquête prospective de l'ADGCF : le processus de décentralisation et la dynamique de réforme territoriale en question



➔ Depuis 40 ans, chaque mandature s'attache à approfondir la décentralisation sans questionner et évaluer ce qu'elle a réellement produit...

- ♦ Qu'est-ce qui marche, qu'est-ce qui ne marche pas ?
- ♦ Est-ce que la décentralisation répond aujourd'hui aux objectifs qui ont motivé initialement sa mise en œuvre ?

➔ Les enseignements de l'enquête quantitative sur le point de vue des directeurs généraux d'intercommunalité sur la décentralisation : une réponse toute en nuance...

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

	Total % accord (Tout à fait + Plutôt)	■ = Tout à fait d'accord ■ = Plutôt ■ = Plutôt pas ■ = Pas du tout
La décentralisation a permis d'améliorer l'efficacité de l'action publique.	89 %	6% 83% 11% 0%
La décentralisation a permis de renforcer la démocratie.	73 %	11% 62% 26% 1%
La décentralisation a contribué à limiter l'évolution des inégalités territoriales.	43 %	4% 39% 48% 9%



Dynamiques de réformes territoriales : recherche « sens » désespérément

PATRICK LE LIDEC
Chargé de recherche au CNRS

→ La France ne connaîtra pas le « big bang institutionnel » que les pays d'Europe du Nord ont déjà connu

Patrick Le Lidec, chercheur au centre d'études européennes et de politique comparée au CNRS et à Sciences Po, analyse les préconisations de l'étude menée par l'ADGCF en matière de réformes territoriales à la lumière du contexte européen. Malgré la succession des lois de réforme territoriale, il n'y a pas eu **et il n'y aura pas de « grand soir institutionnel »**.

Les réformes territoriales françaises ont été principalement guidées par la **recherche de la réduction des dépenses et des coûts de fonctionnement**, tandis qu'en Europe du Nord, les réformes se sont faites avant 2008 dans l'optique d'une plus grande performance. Les lois de réforme françaises reposent sur l'idée dominante et de la rhétorique que les économies d'échelle permettent d'optimiser et de réduire les dépenses. Avec des fusions qui « permettraient » de dégager une

fourchette de 12 à 25 Md€ d'économie, s'en est suivi une « séquence d'improvisation et de revirements sous contrainte ».

Les lois de réforme doivent également être analysées à l'aune d'un contexte supra-national qui réaffirme et durcit les règles de disciplines budgétaires : dans cette optique, **l'Union Européenne formule à l'attention de la France une injonction à entreprendre des réformes structurelles.**

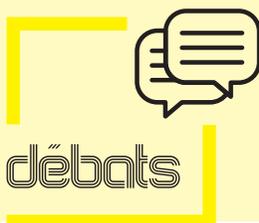
Il est également intéressant de comparer les dynamiques de réformes structurelles des pays européens avant et après la crise de 2008 : alors quelle a été un élément accélérateur de réformes en France, elle n'a pas constitué un jalon décisif dans celles des pays d'Europe du Nord comme le Danemark, la Suède ou l'Allemagne qui ont conduit des réformes en période de croissance économique, préalablement à la crise.

La restructuration communale en Europe « latine » est assez faible avant 2008 (- 5 % du nombre de communes en France entre 1950 et 2007), alors qu'elle est déjà forte en Europe du Nord :

- ♦ dans la période qui précède la crise, l'Allemagne supprime 450 000 équivalents temps plein dans les institutions publiques ;
- ♦ la Suède opère une diminution massive du nombre de ses communes par fusion (- 87%) avant 2007 ;
- ♦ le Danemark rationalise également son organisation territoriale avant la crise avec une réforme emblématique entre 2004 et 2007 : fusion des 13 provinces (l'équivalent des départements français) en cinq régions, redistribution d'une partie des compétences provinciales aux municipalités, par la même occasion division par trois du nombre de communes et diminution de la fiscalité.

Pour mener cette réforme structurelle, **le gouvernement français a par ailleurs dû composer avec ce que les parlementaires auraient été prêts à approuver.** Le Sénat était favorable à une réforme territoriale, mais qui ne menace pas l'existence des Départements. La marge de manœuvre de l'État était donc contrainte et contrariée, selon Patrick Le Lidec, dans un tel contexte.





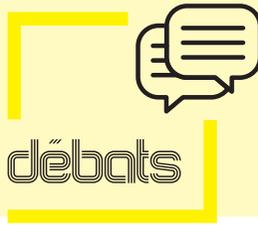
♦ *La concurrence entre les territoires est un principe fondateur de la structuration territoriale, devant être régulée par le rôle de l'État « péréquateur ». Il faut se méfier du discours selon lequel les communes gèreraient la proximité tandis que l'intercommunalité serait en charge de la stratégie ; les intercommunalités font aussi de la proximité. Les contrats permettent d'adapter l'action publique aux territoires, aux bassins de vie, et la rendre lisible pour les citoyens.*

♦ *Quelle est la différenciation prévue par la loi sur la fonction publique ? Avant la « crise des gilets jaunes », la réforme de l'architecture institutionnelle souciait peu le gouvernement, sa préoccupation principale était de faire des économies dans la question de la différenciation. Aujourd'hui, la différenciation territoriale, plus pragmatique, permettrait d'aboutir à des transformations adaptées « sans détricoter ce qui marche », tout en permettant la maîtrise des coûts. Chaque Métropole pourrait décider si elle met en œuvre le suffrage universel direct ou non pour élire les conseillers métropolitains ou si elle désigne comme Président le Maire de la ville principale.*



♦ *Sur ce sujet des élus communautaires, il pourrait être intéressant de déconnecter les listes des conseillers municipaux des délégations communautaires. N'importe quel élu de la liste du Conseil municipal pourrait être conseiller communautaire, de sorte que des élus communautaires investis uniquement sur les questions communautaires puissent se dédier complètement à cette tâche. L'articulation politique entre conseillers municipaux et conseillers communautaires devrait aller plus loin : les enjeux intercommunaux doivent être intégrés dans les projets et outils opérationnels des communes. Le calendrier des projets de territoire doit anticiper les échéances électorales afin d'assurer la continuité du projet communautaire. « Les DGS et les DGA ont capacité à préparer tous les éléments de la feuille de route et à la donner aux nouveaux élus ». Dans le cas de la Communauté de Communes Cœur Côte Fleurie, le Président Philippe Augier a lancé les séminaires de préparation de la feuille de route du prochain mandat depuis deux ans pour assurer une continuité de la vision politique du territoire. « Il y a un enjeu fort à conserver l'énergie cinétique ». « On amène la matière du prochain mandat sur la base des orientations des élus actuels ».*

Les différents éléments présentés par Patrick le Lidec sur la lecture institutionnelle de la France sont assez convergents avec les analyses d'autres intervenants. Les débats permettent toutefois de voir que les élus ne sont pas acquis à cette vision de la coopération corollaire de la différenciation. Cela informe sur la nécessité de poursuivre le travail engagé par l'étude par une discussion sur le « et après ? » avec les associations d'élus et les autres associations représentatives des autres niveaux de collectivité. La confrontation entre différenciation territoriale et égalité territoriale, présentée comme une valeur socle de la structuration institutionnelle française mériterait d'être posée dans le débat public à l'échelle nationale et localement avec les usagers – clients – citoyens.



L'ADGCF devrait également être vigilante, sur la question de la différenciation territoriale :

À ne pas s'enfermer elle-même dans la position de « néo-corporatisme territorial », qu'elle dénonce par ailleurs en imaginant que la seule réponse à la coopération est l'intercommunalité : la posture de l'étude est assez sévère sur les « Départements sauvés », le propos de Patrick Le Lidec a présenté la réforme territoriale **quasiment exclusivement comme une réforme de sauvetage des Départements** ; Aurélien Delpirou a interpellé les membres de l'assistance pour qu'on arrête de **confier les clés de la stratégie publique aux Maires ; l'État et ses services dans les territoires ont également été fortement critiqués...** L'ADGCF devrait pouvoir adresser un message d'ouverture et de bienveillance pour engager la démarche de coopération et de différenciation territoriale.

Dans cette approche conclusive plus institutionnelle, la présentation et les débats n'ont pas parlé des outils existants. La contractualisation a été certes abordée dans les débats de cette dernière conférence, mais de manière générale. Elle avait été traitée par ailleurs dans l'étude sous l'angle d'une nouvelle approche **contractuelle qui ne serait pas seulement le cadre de financement posé par l'État** (ex : les CPER) mais de vrais contrats issus de négociation entre partenaires.

Parmi les outils existants, le potentiel des CTAP et CTEC n'a pas été exploré : pourquoi les CTAP sont devenues des « grands messes » protocolaires, quand elles ont encore lieu dans les territoires, alors qu'elles constituaient des espaces de discussion entre les élus locaux, en l'absence de l'État ? Probablement parce que les élus ne s'en sont pas saisis et les cadres territoriaux ne les y ont pas incités. De même, les CTEC sont des outils précieux d'expérimentation de la différenciation territoriale qui présentent toute la souplesse pour être exploratoires, offrent la possibilité d'évaluation et le droit à l'erreur et qui restent pourtant largement inutilisées. La « sanction » prévue en l'absence de CTEC solidarité territoriale (sur **les financements croisés et le taux d'autofinancement des projets**) ne fait par ailleurs pas réellement l'objet d'un contrôle de légalité par l'État.

conclusion

Synthèse des 12^{es} universités de l'ADGCF
avec l'intervention de Philippe ESTÈBE



Au-delà de l'intercommunalité, l'enjeu réside dans les alliances territoriales. Ce sont les flux qui nous relient aux autres territoires.

Il y a un accord unanime de la part des experts qui considèrent que la question de **savoir comment traiter les flux** et les interdépendances devient une dimension de plus en plus centrale dans la gestion publique locale, avec ce paradoxe consistant à dire qu'au moment où on construit des espaces communautaires, il faut déjà penser à la politique « hors les murs ». Ce qui interroge sur la notion même de communauté car ce sont des communautés mouvantes d'une certaine façon.

Un des éléments de résultat qui a été communiqué est l'idée qu'il devient de **plus en plus difficile d'appréhender les territoires en catégories préconstruites**, l'enjeu

n'est pas de classer en rural/urbain/métropole,... Les territoires sont pris dans un processus de métropolisation. Il est d'ailleurs plus intéressant et plus juste de parler de métropolisation que de métropole (en Allemagne, on parle plus de région métropolitaine), cela permet de mieux se projeter dans les systèmes territoriaux.

Le troisième point mis en avant, le plus marquant des propositions du rapport, est l'idée de déterritorialiser la fiscalité économique. Le débat n'a pas eu lieu sous cet angle, le débat a été détourné. L'enjeu n'est pas de déterritorialiser la fiscalité économique mais de **changer les bases de la fiscalité**, quelle porte sur les ménages ou quelle porte sur l'économie, pour accrocher l'impôt local à l'impôt national, à l'impôt sur le revenu et à la CSG. Il est intéressant de voir comment une solution de justice fiscale, du point de vue du contribuable, n'est pas une solution de justice spatiale du point de vue des territoires. Le débat qui a eu lieu à propos des riches périphéries des métropoles par rapport à leurs faibles charges de centralité, montre que si on lève un impôt local, fortement indexé sur le revenu des habitants, on va voir gonfler les inégalités de richesses entre les territoires. Ceci supposerait des mécanismes très puissants de péréquation, sachant qu'aujourd'hui, on a des péréquations qui intègrent tellement de paramètres qu'elles sont de fait très peu « péréquatrices ». Cela renvoie à une réflexion plus profonde : **ne pourrait-on pas trouver seulement quelques critères, et non pas 36 000 critères de péréquation, de façon à trouver des modalités plus efficaces ?**

Pour terminer : ce type d'interrogation des collectivités sur elles-mêmes est très intéressant, avec la génération du débat sur le sens de ces réformes et de ces dynamiques territoriales. **La dynamique est moins dans les réformes que dans la manière dont on les met en œuvre.** On a les instruments aujourd'hui, l'enjeu est de les faire fonctionner et d'inventer le mode d'emploi de ces instruments. **Ce ne sont pas les instruments qui manquent mais plutôt les modes d'emploi et l'usage qu'on fait de ces instruments.** ■



BANQUE des
TERRITOIRES



**Construire
ensemble
les territoires
de demain**

#AFondLesTerritoires

La Banque des Territoires apporte des solutions de financement et d'accompagnement sur mesure à tous ses clients : collectivités locales, entreprises publiques locales, organismes de logement social et professions juridiques.

L'intérêt général a choisi sa banque

banquedesterritoires.fr

  @BanqueDesTerr



LE RÉSEAU DES DIRECTIONS RÉGIONALES

ANTILLES-GUYANE

Christophe Laurent
Guadeloupe
Tél. : 05 90 21 18 68
Guyane
Tél. : 05 94 39 39 94
Martinique
Tél. : 05 96 72 84 00

AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Philippe Lambert
Délégation de Lyon
Tél. : 04 72 11 49 48
Délégation de l'Arc alpin
Tél. : 04 38 21 04 02
Antenne de Chambéry
Tél. : 04 72 11 49 48
Délégation
de Clermont-Ferrand
Tél. : 04 73 43 13 13

BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Antoine Bréhard
Délégation de Dijon
Tél. : 03 80 40 09 50
Délégation de Besançon
Tél. : 03 81 25 07 07

BRETAGNE

Gil Vauquelin
Tél. : 02 23 35 55 55
Antenne de Brest
Tél. : 02 23 35 55 91

CENTRE-VAL DE LOIRE

Julie-Agathe Bakalowicz
Tél. : 02 38 79 18 00

CORSE

Frédéric Noël
Tél. : 04 95 10 40 00
Antenne de Bastia
Tél. : 04 95 10 40 15

GRAND EST

Patrick François
Délégation de Strasbourg
Tél. : 03 88 52 45 46
Délégation de Châlons-
en-Champagne
Tél. : 03 26 69 36 50
Délégation de Nancy
Tél. : 03 83 39 32 00

HAUTS-DE-FRANCE

Gaëlle Velay
Délégation de Lille
Tél. : 03 20 14 19 99
Délégation d'Amiens
Tél. : 03 22 71 10 10

ÎLE-DE-FRANCE

Marianne Louradour
Tél. : 01 49 55 68 00

NORMANDIE

Céline Senmartin
Délégation de Rouen
Tél. : 02 35 15 65 11
Délégation de Caen
Tél. : 02 31 39 43 00

NOUVELLE-AQUITAINE

Anne Fontagnères
Délégation de Bordeaux
Tél. : 05 56 00 01 60

Délégation de Limoges

Tél. : 05 55 10 06 00
Délégation de Poitiers
Tél. : 05 49 60 36 00
Antenne de Pau
Tél. : 05 59 16 11 11

OCCITANIE

Thierry Ravot
Délégation de Toulouse
Tél. : 05 62 73 61 30
Délégation de Montpellier
Tél. : 04 67 06 41 00

PACIFIQUE

Hervé Tonnaire
Tél. : 01 58 50 92 63
Antenne de Nouméa
Tél. : (687) 25 47 91

PAYS DE LA LOIRE

Philippe Jusserand
Tél. : 02 41 20 23 99
Antenne de Nantes
Tél. : 02 41 20 23 74

PROVENCE-ALPES- CÔTE D'AZUR

Richard Curnier
Tél. : 04 91 39 59 00
Antenne de Nice
Tél. : 04 92 29 34 00

RÉUNION-OCÉAN INDIEN

Nathalie Infante
Tél. : 02 62 90 03 00

Centre d'expertise réunissant les directeurs généraux
de communautés de communes,
d'agglomération, urbaines et de métropoles
dédié au management des politiques territoriales,

L'ADGCF C'EST AUSSI :

Des notes d'analyse

décrivant les dynamiques
qui sous-tendent
le développement
des territoires et l'évolution
du métier de
directeur général
d'intercommunalité.

Une lettre électronique

(actualité de
l'association,
interviews, billets
d'humeur,
chiffres clefs...).

Une plate-forme internet collaborative

réservée aux adhérents
et permettant le partage
de nos savoirs et
savoir-faire et
comportant une cellule
d'assistance juridique
pour la gestion des
conflits d'intérêt.

14 délégations régionales

(dont une délégation
ultramontaine), proposant
une offre régulière
de séminaires
tenant compte des
problématiques locales.

Un centre d'expertise

dédié au management
des politiques
territoriales.

Des manifestations nationales

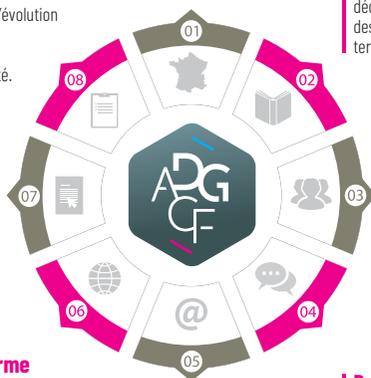
dont les Universités
d'été, qui réunissent
chaque année
près de 300 directeurs
généralistes
d'intercommunalités.

Des groupes de travail thématiques

sur les grands enjeux
intercommunaux
(transferts de compétences,
métropolisation,
problématiques RH...).

Un site internet

vitrine de l'association,
organisant la
capitalisation de nos
réflexions et travaux.





Rendez-vous
au Grand-Bornand

du 1^{er} au 3 juillet 2020

pour les 13^{es} Universités d'été
de l'ADGCF



ASSOCIATION
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES COMMUNAUTÉS
DE FRANCE

22 rue Joubert 75009 Paris
Tél. 01 55 04 89 00
Fax 01 55 04 89 01
www.adgcf.fr