



2022-2027 : QUEL HORIZON POUR L'INTERCOMMUNALITÉ ?



CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ASSOCIATION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

OCTOBRE 2023

Sommaire

AVANT-PROPOS	3
---------------------------	----------

ÉDITO	4
--------------------	----------

CHAPITRE 1

2022-2027 : LES ENJEUX TERRITORIAUX CONTEMPORAINS AU RÉVÉLATEUR CARTOGRAPHIQUE	5
---	----------

- Les dynamiques sociétales : un rapport inquiet à l'avenir 7
- Les dynamiques territoriales : un pays en déséquilibre 10
- Les dynamiques démocratiques : être à nouveau à l'écoute 13
- Pour conclure : une intercommunalité à réchauffer 15

CHAPITRE 2

COMMENT COMPRENDRE ET ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT PROFOND DE NOTRE RAPPORT AUX TERRITOIRES ?	17
---	-----------

- Hyper technicisation et verticalité du pouvoir : le double régime des territoires 19
- S'affranchir des compétences ? 20
- Quel modèle pour le couple communes / intercommunalité ? 21

Avant-propos

Animé par Pascal FORTOUL,
président d'honneur de l'ADGCF,
le Conseil Scientifique de l'ADGCF réunit à ce jour :

Daniel BEHAR
Clément CARBONNIER
Claire DELPECH
Aurélien DELPIROU
Philippe ESTÈBE
David GUERANGER
Rémi LEFEBVRE
Patric LE LIDEC
Rémy LE SAOUT
Didier LOCATELLI
Françoise NAVARRE
Marine PARENT
Véronique ROBITAILLIE
Sébastien VIGNON

ÉDITO

L'intercommunalité apparaît aujourd'hui au milieu du gué. Sans doute, faut-il admettre avec le géographe Martin Vanier que « *La notion de communauté, qui date pourtant de 1966 avec les communautés urbaines, n'a pas vraiment réussi à faire sa place dans la culture politique territoriale* ». Oui, le « *couple communes-communauté* », plus communément désigné aujourd'hui sous le vocable de « *bloc local* », n'est manifestement pas parvenu à s'installer dans notre conscience collective. La faute à qui ? Peut-être au poids des corporatismes territoriaux qui structurent notre pays et qui donnent parfois à penser que les échelons de collectivités existent en tant que tels, en dehors de leur population. En bref, seule une « *offensive institutionnelle* » pourrait laisser espérer un saut qualitatif dans le fonctionnement de nos systèmes territoriaux et une meilleure mutualisation de leurs ressources. Mais soyons lucide : l'époque n'est pas —ou plus— aux grandes manœuvres en matière de réorganisation des pouvoirs locaux.

Pour autant, rappelons-le : l'ADGCF ne milite pas pour un énième redécoupage de nos territoires. Elle milite plutôt pour la définition d'un nouveau mode d'emploi de l'action publique locale, reposant précisément sur la capacité des communautés et métropoles à renforcer les chaînes de production collective, à mobiliser les ressources de la société locale tout en luttant contre ses vulnérabilités écologiques, sociales, territoriales et démocratiques. C'est tout l'enjeu de ce nouveau rapport du Conseil Scientifique de l'ADGCF : mettre en perspective un autre modèle intercommunal, dépassant le registre historique du « *syndicat* » mais aussi celui, plus contemporain, du « *sous-traitant* » de l'État, pour émerger comme « *commutateur* » des politiques territoriales produites par les niveaux infra et supra.

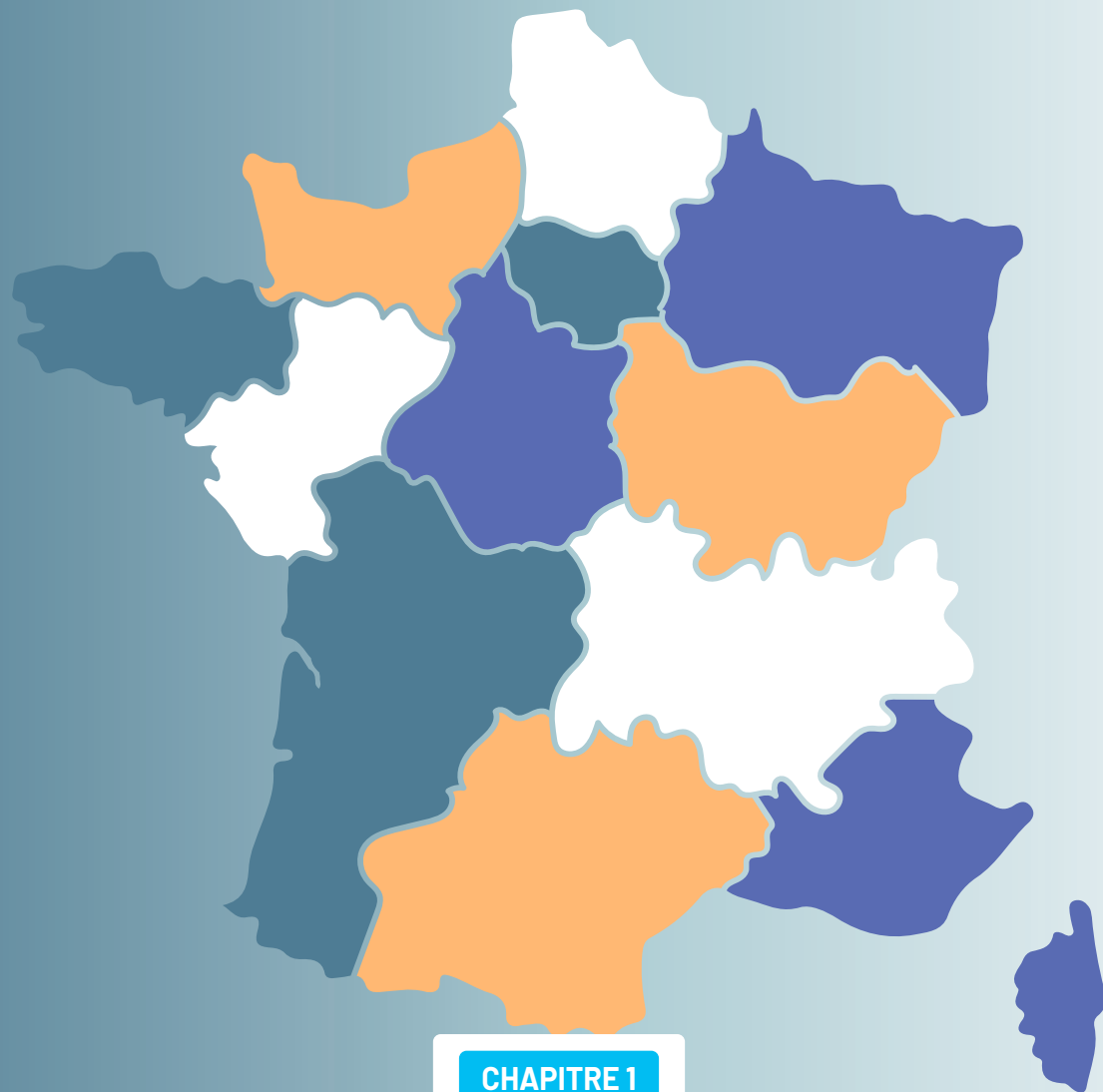
Pascal FORTOUL,

Président du Conseil scientifique de l'ADGCF

Régis PETIT,

Président de l'ADGCF





CHAPITRE 1

© Freephk

2022-2027 : les enjeux territoriaux contemporains au révélateur cartographique

DISCUTANT

FRÉDÉRIC GILLI

**Économiste, professeur à l'École Urbaine de Sciences Po,
directeur associé de l'Agence Grand Public**

Comment différencier les « faux débats » qui parasitent l'action publique locale des « vraies questions » dont il faudrait que nous nous préoccupions collectivement ? La visualisation et l'analyse de données cartographiées permet de s'affranchir des simplifications hâtives. Les grandes options stratégiques qui s'offrent à notre pays peuvent alors être mises en discussion, condition pour être capables de redéfinir un avenir commun.

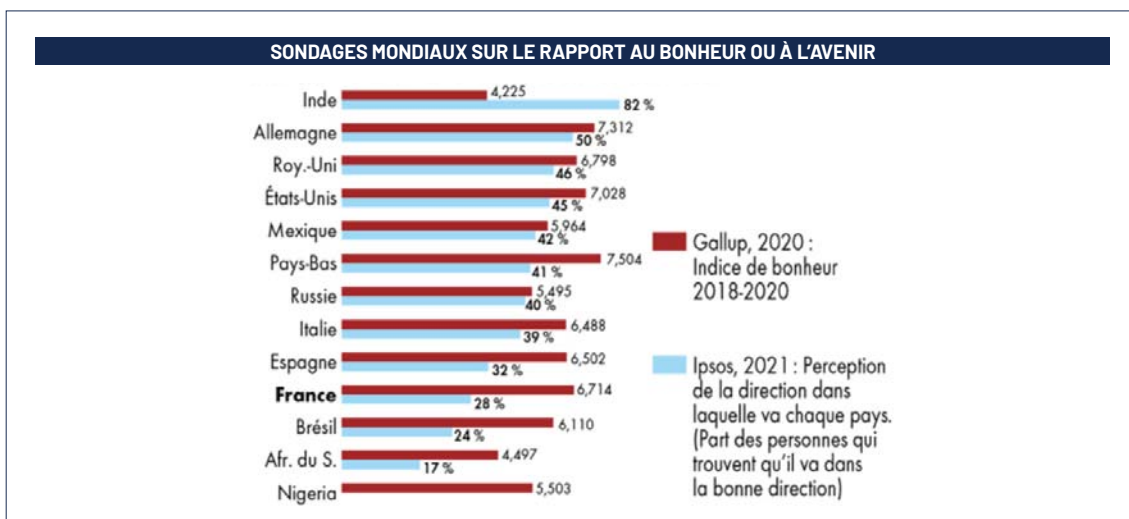
« Les politiques ne peuvent plus rien », « C'était mieux avant », « la France s'archipélise », « Il n'y a plus d'avenir »... Voilà le type d'affirmations que l'on entend régulièrement dans les médias mais que les « chiffres » démentent lorsqu'on prend le temps de les analyser. C'est précisément l'objet de l'ouvrage que j'ai rédigé avec Aurélien Delpirou¹, en amont des élections nationales de 2022 : décrypter les faux débats récurrents qui animent l'espace public et comprendre la situation dans laquelle nous sommes à l'aune de ce qu'en disent nos concitoyens et leurs comportements.

Signe de cette incapacité du débat public à se saisir efficacement des controverses qui traversent le pays, l'élection présidentielle de 2022 est sans nul doute une élection qui bégaye. Certes la droite républicaine poursuit son effondrement, la gauche son rabougrissement et l'abstention sa progression massive partout dans le pays, mais l'élection qui a redistribué l'espace politique, est celle de 2017. Les cartes électorales sont d'ailleurs sensiblement les mêmes entre le premier tour des présidentielles de 2017 et les législatives de 2022 qui bouclent ce cycle de cinq ans... À l'issue d'un premier mandat qui a connu les manifestations des Gilets Jaunes et les confinements en série les problèmes qui avaient été identifiés lors de la précédente mandature sont toujours à l'agenda médiatique de façon aussi lancinante, c'est que ces questions existentielles pour le pays et ses habitants sont mal posées.

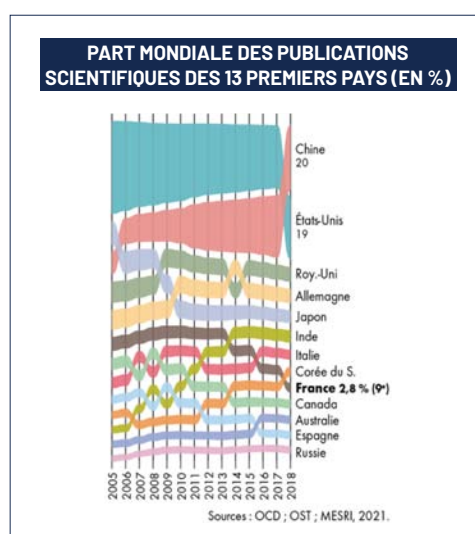
1. Delpirou, F. Gilli, 50 cartes à voir avant d'aller voter, Paris, Autrement, janvier 2022.

Les dynamiques sociétales : un rapport inquiet à l'avenir

Le premier problème, c'est le rapport « inquiet » de nos compatriotes à l'avenir. La France, ce n'est pas le pays le plus heureux, ce n'est pas le pays le plus malheureux, mais c'est le pays au monde où l'écart entre le niveau de bonheur déclaré et le niveau de confiance dans l'avenir est le plus grand. C'est à l'aune de cette problématique qu'il faut comprendre le discours relevant du « c'était mieux avant », sur le sentiment de « déclin ». Ce qui décline, ce n'est pas le pays, c'est l'idée que le pays se fait de son avenir. Ce n'est pas un pays qui va mal aujourd'hui, c'est un pays qui se dit : « si je projette les courbes, si je regarde ceux qui vont incarner l'avenir, si je regarde les tendances, j'ai du souci à me faire ».

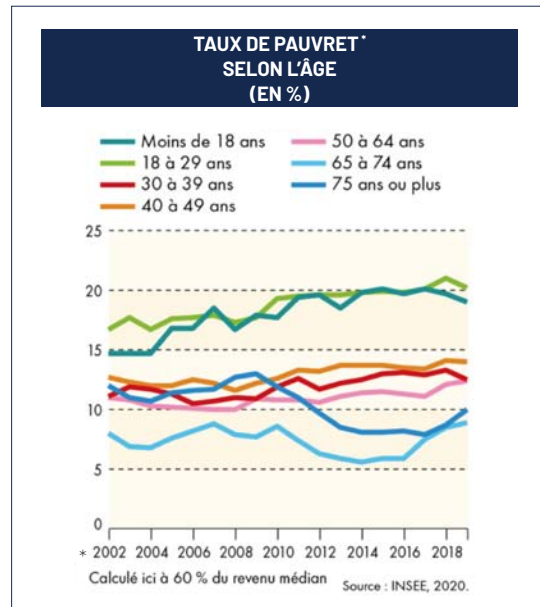
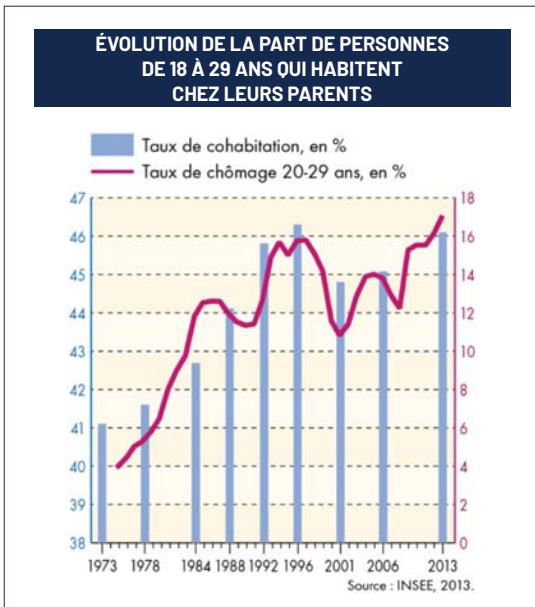


Un éclairage utile pour mettre ce sentiment en perspective est de regarder la façon dont la s'inscrit dans le paysage global de l'innovation et la recherche, indicateur avancé des emplois et capacités stratégiques de demain. La France est toujours un des endroits clefs de la globalisation économique, c'est l'un des endroits où il y a le plus de dépenses de recherche affectées dans le PIB. C'est le seul pays qui a eu, comme les États-Unis, des Nobel dans toutes les disciplines. Pour autant, lorsque l'on regarde l'indice de production scientifique des 10 dernières années, on voit que ça chute, notamment quand on regarde l'Observatoire des brevets, la publication scientifique française décroche dans des proportions que ne connaissent pas le Royaume-Uni ou l'Allemagne.



De même, les Français sont les plus pessimistes en Europe sur la préparation de leurs jeunes aux métiers de l'avenir. C'est a priori un « ressenti », mais on observe tout de même que notre pays n'accompagne pas ses jeunes sur le marché de l'emploi : des années 70 à aujourd'hui, le taux de chômage des jeunes est passé de 6 à 22 %. Ce taux a baissé en 2022 à la faveur de la chute globale du chômage dans le pays mais il reste à un niveau très élevé, 17 %, soit toujours deux fois et demie plus que le taux de chômage moyen (7 %). À côté, les seniors apparaissent particulièrement préservés. Il y a donc une catégorie de population qui a pris de plein fouet les difficultés contemporaines du marché du travail et cela ne se corrige pas au fil des ans, au contraire. Malgré les discours qui érigent la jeunesse en priorité nationale depuis plusieurs mandats, la situation comparée des jeunes est toujours aussi affligeante.

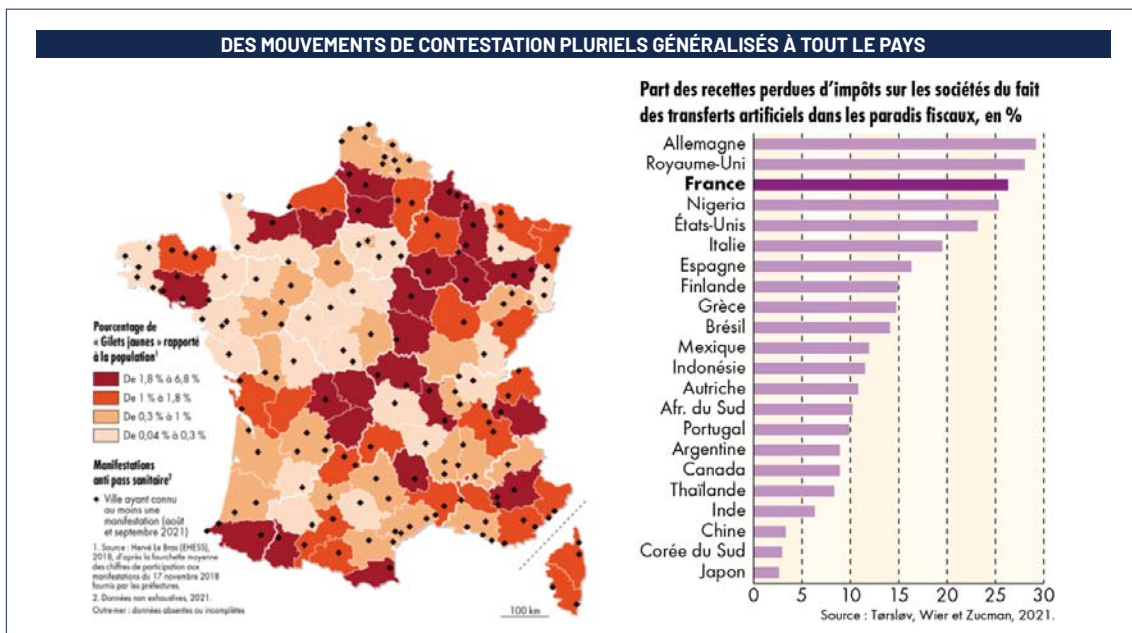
Ce constat se traduit directement dans l'organisation des familles : on voit qu'il y a une corrélation quasi parfaite entre l'évolution du taux de chômage et le recul du taux de départ des enfants du domicile familial. Le taux de cohabitation des jeunes de 18 à 29 ans est aujourd'hui de 46 %. Quand on regarde le taux de précarité des jeunes, on observe le même décrochage : les jeunes sont plus pauvres que les autres habitants du pays et ils le sont de plus en plus.



Cette incapacité à accompagner le démarrage dans la vie des plus jeunes générations pose en réalité une question démocratique. Parce que sur des sujets aussi capitaux —est-ce que mes enfants auront un travail, un avenir ?— se noue un enjeu crucial, celui de notre difficulté à débattre collectivement des priorités pour l'avenir du pays. Faute de véritable « grand débat national » avec tout le monde autour de la table (y compris les jeunes) et la possibilité de parler tous et de tout (pas seulement les organisateurs sur les sujets qu'ils ont choisis), les priorités qui s'imposent dans l'agenda politique ne sont que rarement celles qui préoccupent les habitants du pays dans leur ensemble.

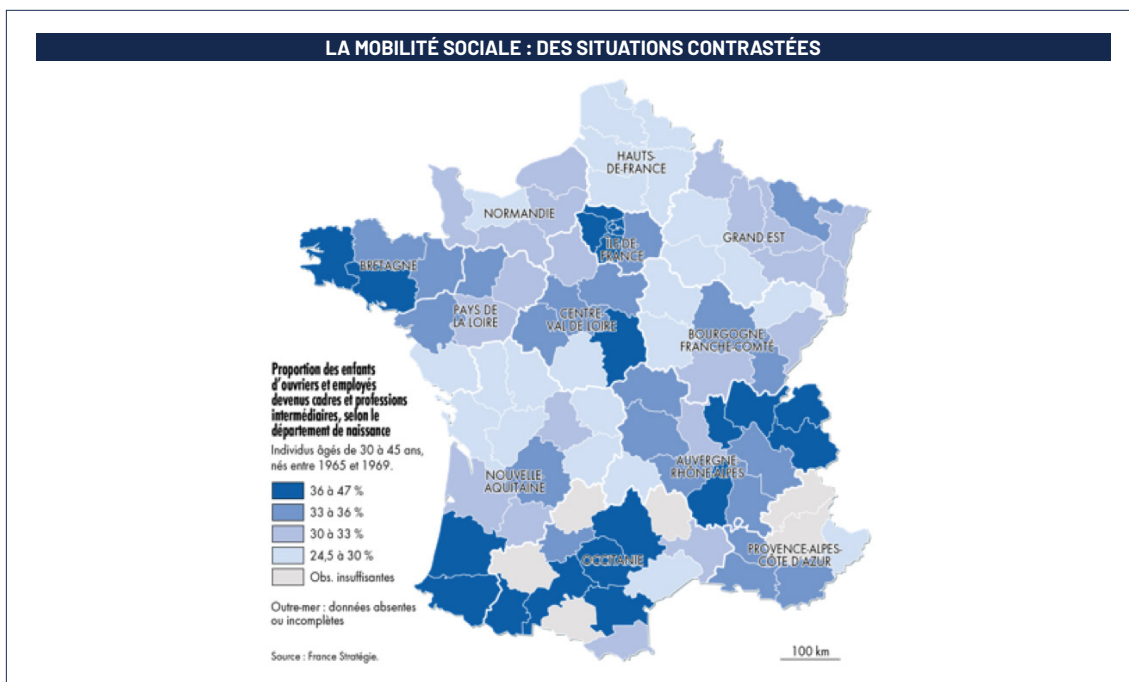
Ce décalage permanent se retrouve dans l'agitation sociale intense et permanente des dernières années qui concerne tous les territoires. Sur la base d'une carte construite par le démographe Hervé Le Bras représentant le pourcentage de gilets jaunes rapporté à la population par département, nous avons ajouté les lieux où il y a eu les manifestations contre le pass sanitaire. On voit nettement que c'est tout le pays qui est secoué socialement dans tous les sens.

Ce pays, dont les gouvernements répètent à l'envi qu'ils ne peuvent rien car ils n'ont pas les moyens de répondre aux besoins fondamentaux demandés par les habitants en difficulté, étant le même que celui identifié internationalement comme l'un de ceux où l'évasion fiscale est la plus massive et où le nombre de millionnaires a le plus progressé au monde avec la Chine, cela crée les conditions d'une puissante dissonance politique. La question qui se pose, en définitive, est plutôt de nature démocratique : a-t-on, ou pas, le pouvoir et la volonté collective de redéfinir l'intérêt général et ensuite à le faire vivre ?



Les dynamiques territoriales : un pays en déséquilibre

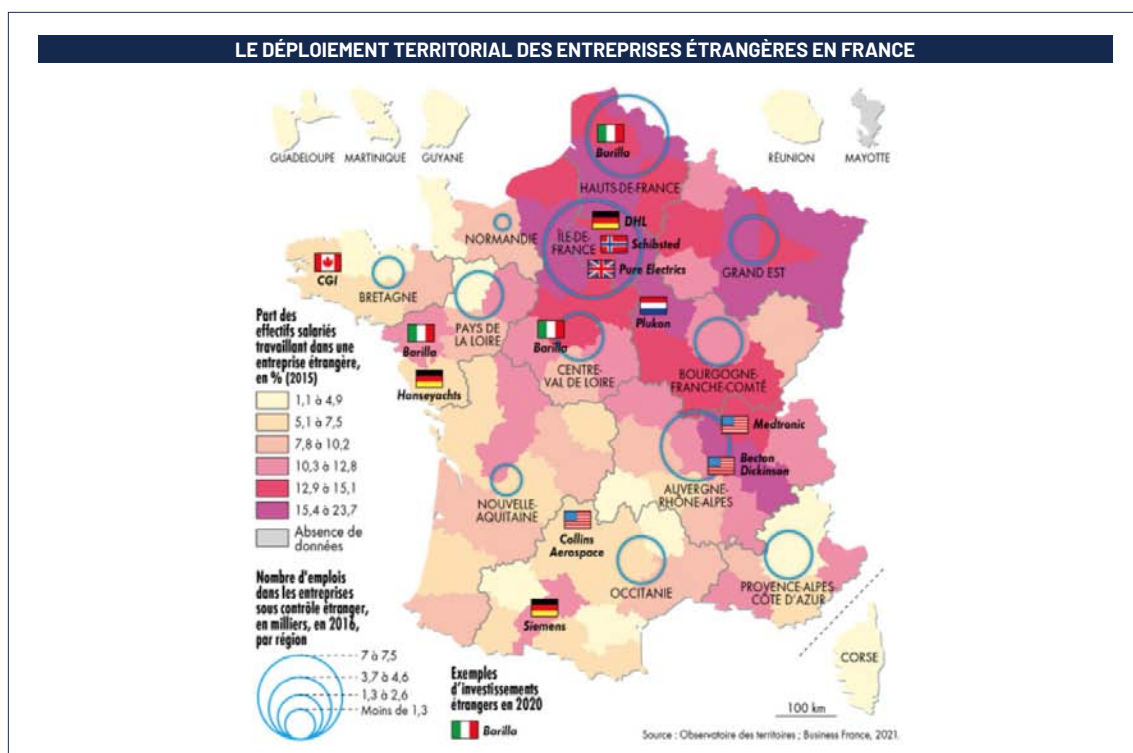
« France périphérique », « territoires abandonnés », « ghettos de la République »... la France serait structurellement divisée, et de façon irrémédiable, par de profondes fractures territoriales opposant des populations qui seraient devenues presque ontologiquement différentes. Qu'en est-il réellement au vu des différents résultats électoraux ? On sait que la densité a un effet négatif sur le vote Le Pen et positif sur le vote Macron et Mélenchon, bien sûr, le milieu social, l'âge influent également. Mais au niveau de la significativité, on est très en dessous d'éléments explicatifs qui sont eux complètement passés sous silence, notamment les dynamiques renvoyant à une échelle plus « régionale », avec notamment un Nord-est, un pourtour méditerranéen et désormais une vallée de la Garonne qui votent préférentiellement pour le RN et une abstention de plus en plus massive et presque majoritaire dans tout le Nord-Est, le pourtour du Bassin parisien et les franges Sud du massif Central. Loin des raccourcis sur le vote identitaire à courte vue de périurbains se sentant menacés par « les habitants des quartiers » voisins, on observe de grandes dynamiques à l'échelle du pays qui interrogent directement cette grande géographie régionale.



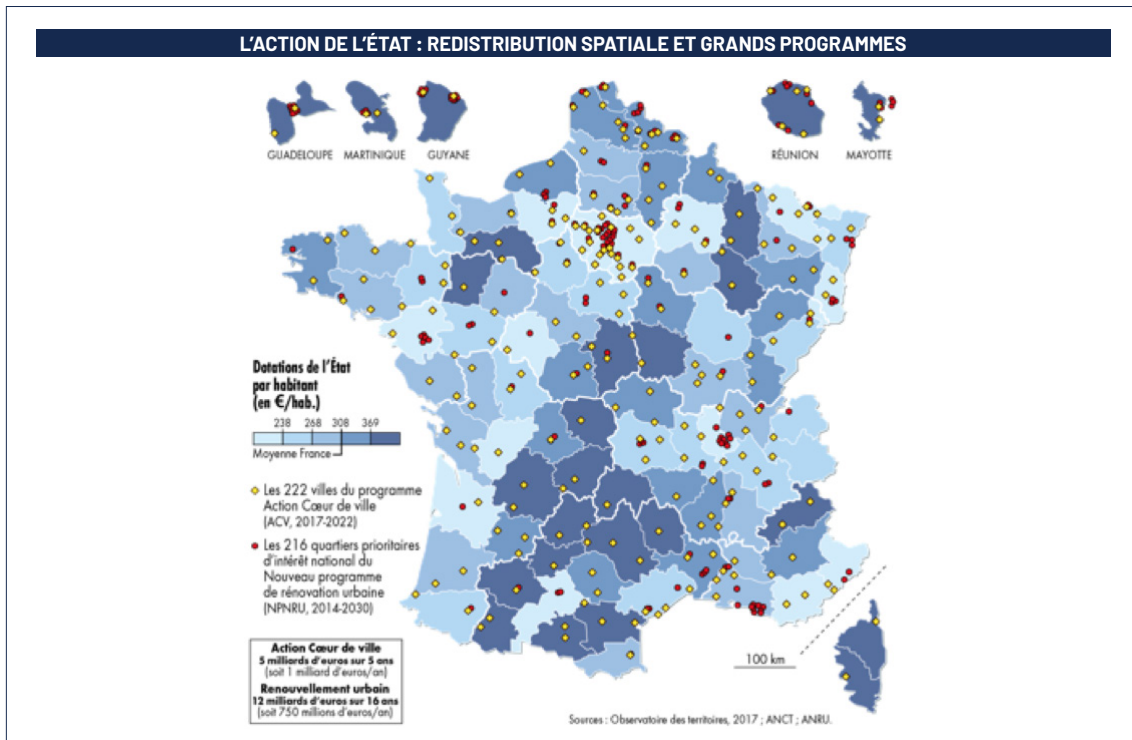
On peut pour commencer évoquer la problématique de la **mobilité sociale** dans notre pays. Notre ascenseur social est en panne, comme l'illustre la proportion d'enfants d'ouvriers et d'employés devenus cadres ou exerçant professions intermédiaires, mais il ne l'est pas partout avec la même force. Le Nord-Est, la Vendée, la Charente, l'Yonne mais aussi le pourtour méditerranéen sont des territoires dans lesquels l'ascension sociale est significativement plus faible que dans l'Ouest parisien ou que dans les grandes aires urbaines de Toulouse, Nantes, Grenoble, etc.

Ce constat se nourrit d'enjeux évidents pour les politiques publiques car ces territoires de l'immobilité sociale, ce sont aussi, en grande partie, ceux de la relégation scolaire, c'est-à-dire là où la part des jeunes de 16 à 25 ans sans diplôme et ne poursuivant pas d'étude est la plus importante. On y retrouve sans surprise le pourtour méditerranéen, l'Est du Bassin parisien, le grand Nord-Est, etc., bref, tous ces endroits dans lesquels le fonctionnement de l'ascenseur social et son vecteur, qui est l'école républicaine, ne semblent plus fonctionner par rapport à d'autres territoires du pays. Quand on prend le temps d'écouter les habitants de tous ces endroits, l'incapacité de notre système scolaire à assurer l'égalité républicaine et la promesse qui lui est attaché (symbolisé par le sentiment d'injustice attaché à la boîte noire qu'est « Parcoursup ») sont un puissant ferment de décrochage démocratique qui alimente l'abstention.

La situation du système productif locale est un autre indicateur qui éclaire le résultat des votes de façon intéressante. De fait, il ne s'agit pas tant du taux d'industrie, plutôt du **niveau de déploiement d'entreprises étrangères sur un territoire**. Lorsque l'on regarde la carte du secteur productif aujourd'hui, on constate que si la ligne de « fracture » Nord-Est/ Sud-Ouest s'est atténuée du fait de l'héliotropisme, la métropolisation et la tertiarisation (qui ont conduit à un fort développement des entreprises dans l'Ouest et le Sud), cette ligne de partage historique s'est réinventée à l'aune de la mondialisation. Il y a en effet une partie du pays où se déploient davantage d'entreprises à capitaux étrangers. Ce n'est pas anecdotique : quand on regarde les dynamiques de négociations sociales et salariales, ce n'est tout à fait la même chose d'être connecté à la mondialisation via une entreprise régionale ou nationale ou via un groupe international, sans prise sur les décisions d'un siège tellement éloigné que ces décisions tombent comme un couperet divin. La mondialisation se traduit ainsi de façon différente selon les territoires. C'est là, dans des territoires certes dynamiques mais à forte proportion d'implantations étrangères, que l'on observe, ces dernières années, une croissance importante du vote RN.



Les interférences qui existent entre les possibilités de trajectoires individuelles, les dynamiques collectives locales et le sentiment d'être accompagné ou soutenu par un collectif puissant (État ou solidarité mutuelle) sont ainsi complexes. Autre illustration notable du regard contrasté qu'il faut porter sur ces agencements territoriaux, d'un point de vue démographique cette fois. Malgré les discours sur les « territoires abandonnés », **le rural va globalement bien en France** : il y a certes quelques zones ponctuelles en déprise mais les solde migratoires et naturels sont positifs presque partout.



L'État est également bien présent dans les territoires notamment via les dotations liées à ses programmes d'intervention, à l'instar d'Action cœur de ville. En réalité, un des éléments dont les habitants se plaignent le plus dans les territoires ruraux, ce n'est pas qu'il n'y ait plus de dotation, c'est qu'il n'y ait plus de personne physiquement présente.

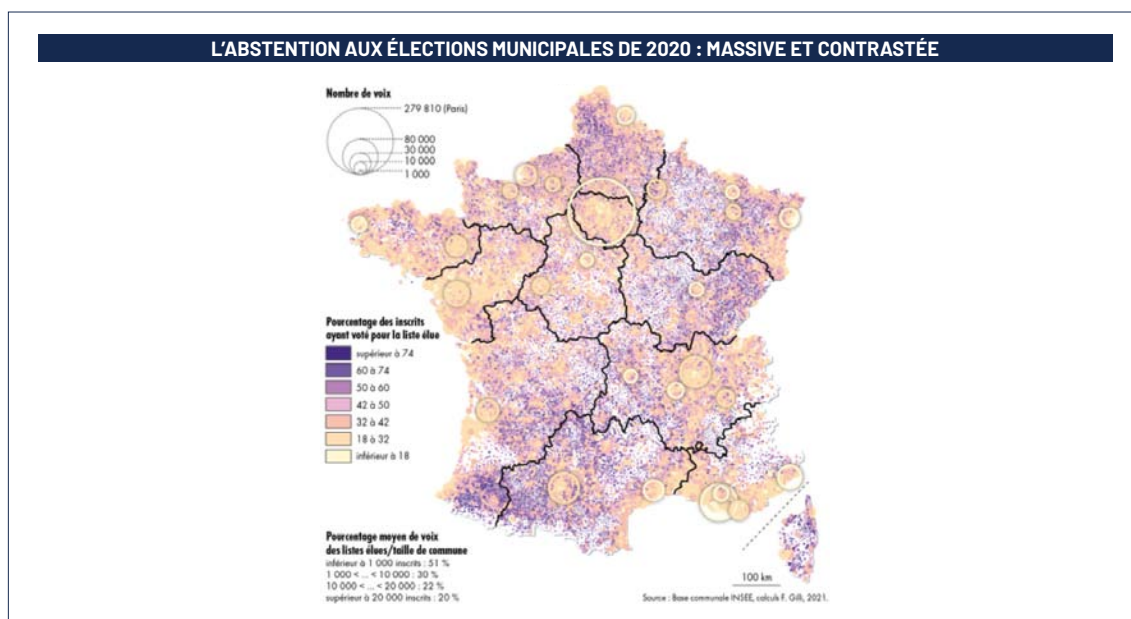
Plus que le rural, ce sont ainsi certaines villes moyennes comme Dieppe, Calais, Dunkerque ou les petits bourgs et noyaux urbains du Nord ou des Ardennes qui sont en difficulté,... c'est là que l'offre de services et d'accompagnement humain disparaît.

Les dynamiques démocratiques : être à nouveau à l'écoute

Réaffirmons-le : la France ne va pas si mal que ça lorsqu'on la considère d'un point de vue statistique... son problème est que des accrocs répétés à son pacte social affectent durablement l'idée que chacun se fait du pays et de sa place en son sein. Les ressources existent mais les habitants, les institutions, le pays dans son ensemble semblent dans l'incapacité de se projeter collectivement. Les résultats des dernières municipales sont emblématiques de cette difficulté à faire projet. Dans un contexte certes perturbé par le covid (mais la tendance n'a pas été démentie par les scrutins suivants...), elles se sont traduites par **une abstention massive** : au final, les équipes élues ont été choisies par 22 % des habitants en moyenne.

Surtout, quand on regarde le pourcentage des votes que les listes élues au second avaient reçus au premier tour (sorte de « taux d'adhésion » au projet municipal), elles agrègent en moyenne moins de 10 % des inscrits... C'est évidemment un problème, mais le pire est que les maires et présidents élus n'en tirent aucun enseignement dans leur pratique de gouvernement : ils font comme s'ils avaient été élus par la majorité des habitants et assèment leurs projets et leurs priorités comme si leur élection n'était pas entâchée d'un immense problème démocratique.

Il ne s'agit pas de contester leur légitimité institutionnelle, au contraire, il s'agit de pointer la nécessité de la renforcer d'une légitimité politique plus forte. Les élus se plaignent de ne plus pouvoir agir ou d'être systématiquement contestés, mais ils ne prennent pas le temps d'asseoir leurs décisions sur des processus à même de les étayer solidement. Ils auraient besoin de se souvenir plus souvent des conditions de leur élection pour intégrer ce paramètre dans la façon dont sont construites les décisions et politiques publiques en y associant plus largement les citoyens de façon massive.






Notre pays est dans une situation où **les échelles auxquelles se pensent les problèmes ont complètement changé**, elles se sont démultipliées, entre le local et le global. Cela plaide pour le renforcement des espaces collectifs de discussion, des espaces de projet, en bref, des espaces dans lesquels on est capable de redéfinir l'intérêt général.

Les Français expriment à la fois une attente d'action vis-à-vis des dirigeants politiques, car les urgences s'accumulent, mais ils attendent aussi une évolution dans la façon de procéder car il est évident pour tout le monde que les élus ne sont plus seuls à décider. Les habitants voient bien la difficulté qu'il y a à construire et défendre des perspectives collectives et, face à eux, les élus agitent des « projets » comme autant de symboles autoproclamés de leur puissance politique. Or les populations auxquelles les autorités publiques parlent le moins ces « projets », ce sont les jeunes et les catégories populaires. De fait, ce décalage n'a pas droit de cité puisqu'on ne prend pas le temps de les écouter explicitement : il y a des enquêtes publiques officielles mais ils ne se sentent pas invités à y participer et, de fait, leur absence ne trouble personne comme si leur parole (ou plutôt leur silence) n'avait pas de statut dans l'espace collectif.

Nous vivons **une vraie rupture de capacité collective à écouter**. L'enjeu est pourtant crucial : il s'agit de mieux prendre en compte les aspirations des personnes et les lieux dans lesquels l'énergie collective bouillonne pour, *in fine*, d'adapter nos administrations territoriales à la recomposition des attentes en matière de modalité d'exercice de l'action publique. Les habitants ont besoin de repères ; cela commence par définir les politiques publiques en partant d'eux, de leur mode de vie.



Les élus ne sont plus
les seuls à décider.



Pour conclure : une intercommunalité à réchauffer



À l'aune de ces géographies plurielles, l'intercommunalité ne peut pas apparaître comme un monstre froid, « techno » qui construit des « schémas d'aménagement » et « pilote » des politiques publiques. Ces politiques sont fondamentales, utiles, les habitants soulignent d'ailleurs à quel point il serait important que les communes puissent être moins seules pour porter leurs projets et soutenir ceux de leurs citoyens... Et pourtant ils dénoncent systématiquement la distance, la bureaucratie, par laquelle tout ceci se traduit.

L'intercommunalité doit devenir un espace démocratique inclusif ; c'est ce qu'attendent les habitants. Ils vivent déjà à l'échelle de grands territoires, ils ont le sentiment de partager un même destin et sont disponibles pour échanger et construire quelque chose ensemble tout en ayant à l'esprit que nos concitoyens ne parlent pas le langage des experts ; il faut travailler avec eux, partir de leurs conditions de vie, de quelque chose qui fait sens pour eux.



- ◆ *Une collectivité n'a pas pour unique vocation de répondre à la demande des habitants ; les politiques publiques ça existe. Quand on prend la décision de transformer le mix énergétique, ce n'est pas seulement une réponse aux besoins des habitants. Ce qui est intéressant, c'est comment on met en débat une politique publique. Une intercommunalité, c'est du service mais c'est aussi de la politique publique sur laquelle il doit y avoir un débat public.*
- ◆ *Dans une économie tertiaisée, comment on remet l'ascenseur social en marche ? Dans une économie industrielle, les classes populaires peuvent progresser plus facilement.*
- ◆ *Je me suis trompé en pensant que l'intercommunalité, c'était la commune de demain, une sorte de fusion rampante. Ça ne marche pas, la commune résiste. L'intercommunalité doit encore plus qu'avant montrer sa capacité à apporter des réponses consistantes aux problématiques de politiques publiques ; elle doit être aux côtés des élus, pour les armer de façon à ce qu'ils soient ses meilleurs avocats.*
- ◆ *Le mandat politique aujourd'hui, c'est comment je prends soin de mon territoire, pas comment je le développe.*
- ◆ *L'intercommunalité est devenue son propre projet : comment faire pour mettre les habitants au centre ? La réussite des associations de maires, c'est qu'elles ont réussi à bâtir un discours sur le maire, sur l'habitant, et sur leur lien ; il y a un travail à faire sur le méta langage du mouvement intercommunal.*
- ◆ *Le fait intercommunal n'est pas désiré, il est même aujourd'hui combattu. Désormais, on fait l'intercommunalité des maires. Plus rien ne se passe sur les territoires si les maires n'ont pas dit « ok ». Le résultat c'est qu'il ne se passe rien. Comment on a pu en arriver là ? Est-ce qu'on est allé trop vite ? Trop lentement ? Est-ce que l'on a été trop techno ? Trop terre à terre ? On est en train de revenir à une politique de syndicat intercommunal. Pour l'exercice de notre métier de DG, au regard de nos responsabilités, ce n'est pas satisfaisant.*



CHAPITRE 2

Comment comprendre et accompagner le changement profond de notre rapport aux territoires ?

DISCUTANT

DANIEL BEHAR

**Géographe,
École d'urbanisme de Paris, Coopérative Acadie**

Dans un monde tissé de réseaux et d'interdépendances, on ne peut plus percevoir les territoires comme des espaces autonomes. Ce passage d'un fonctionnement en bassins de vie étanches à des pratiques multiples et en archipel, suppose de considérer deux principes méthodologiques dans la construction et le déploiement des politiques territoriales : rompre tout d'abord avec les habituels scénarios sur le meccano institutionnel et la répartition des compétences ; s'appuyer ensuite sur les transformations en cours des pratiques locales.

À l'origine du rapport *Après la décentralisation : 15 propositions pour refonder l'action territoriale* que nous avons produit avec Aurélien Delpirou² pour le think tank Terra Nova, une interrogation : quels sont les ressorts des transformations de l'action publique territoriale, à l'aune de la désaffection démocratique et, en même temps, du désintérêt de la classe politique pour les enjeux de décentralisation, singulièrement absents des débats de la dernière présidentielle.

² Daniel Béhar, A. Delpirou, *Après la décentralisation : 15 propositions pour refonder l'action territoriale*, Terra Nova, janvier 2021.

Hyper technicisation et verticalité du pouvoir : le double régime des territoires


Les deux questions qui posent problème : la première, c'est **la dépolitisation de l'action publique territoriale**. En effet, dès 1982, la décentralisation a généré une « hyper technicisation », avec la spécialisation des niveaux territoriaux par blocs de compétences. En bref, depuis 40 ans, l'action publique s'est sophistiquée et complexifiée. Bilan : les politiques publiques sont de moins en moins lisibles et on voit bien que ça pose problème aux élus, à l'ensemble de la classe politique. Au moment des élections, les candidats essaient de sortir de ce système-là, parce que l'hyper technicisation ça veut dire que tout le monde fait la même chose, le fait à peu près bien et il n'y a donc plus d'intérêt à voter en fonction de la couleur politique.

Le deuxième problème, c'est **la verticalité du fonctionnement politique et de l'action publique territoriale**. On conteste tous la verticalité de l'État mais on la reproduit dans l'action publique locale. Les acteurs locaux ne vivent que dans le « *je fais un projet mais je le fais financer par qui ?* ». C'est la chaîne communes / intercommunalité, c'est le millefeuille, c'est la verticalité, alors qu'aujourd'hui, **la société fonctionne dans l'horizontalité et les réseaux sociaux**. Cette contradiction-là, les politiques essaient de la résoudre en pensant qu'il y a quelque chose qui fait charnière, c'est la **notion de proximité**. Comme si la proximité allait réconcilier la verticalité du système politique et l'horizontalité de la société. Sauf que la proximité n'est pas la charnière entre la verticalité et l'horizontalité : le fonctionnement des territoires aujourd'hui ce n'est pas la proximité, c'est un écosystème plus large, qui renvoie à la société globale, à l'économie, à l'environnement... On est pleinement dans cette tension entre la verticalité du fonctionnement politique et l'horizontalité de la société et du fonctionnement des territoires.

S'affranchir des compétences ?

Aujourd'hui, comment fait-on pour répondre à ces deux questions, à savoir la technicisation de l'action publique territoriale et le décalage radical entre la verticalité des institutions territoriales et l'horizontalité de la société ? La réponse à ça n'est pas dans une nouvelle réforme institutionnelle. C'est plus un processus de transformation à partir des pratiques. La double exigence de repolitiser et d'horizontaliser suppose en effet de **s'affranchir des systèmes de compétences une bonne fois pour toutes**.

On considère donc qu'il y a deux blocs, le bloc local bien sûr, mais aussi le bloc méso territorial, régions et départements, puisque désormais, les méga régions ne peuvent plus fonctionner sans les départements. Dans ce cadre, notre proposition : laisser les acteurs publics locaux s'arranger avec la répartition des compétences. Dit autrement : on leur donne l'ensemble des compétences au niveau des deux blocs et à eux de fabriquer les arrangements en situation avec un certain nombre de garde-fous posés par l'État. L'essentiel c'est de dire que l'on repolitise et donc que l'on horizontalise : on n'est plus dans le registre du « ça, le logement, l'économie, ce n'est pas moi » qui est incompréhensible pour le citoyen. Dans cette configuration, c'est le bloc local qui agit globalement sur l'ensemble des compétences territoriales. On retrouve forcément de la politisation parce que là, on réintroduit du débat, on peut mettre en scène les arrangements. Évidemment, on horizontalise parce que la globalisation des compétences pousse à agir avec les autres. À partir du moment où l'on a l'ensemble des champs de responsabilité, ce sont les questions d'interdépendances qui deviennent essentielles. Du reste, le cadre des compétences est déjà en permanence retravaillé ; les communes et les intercommunalités se partagent déjà les compétences, sauf que l'on n'a pas produit de nouvelle « pensée du local » autour de ces dynamiques coopératives.



Laisser les acteurs
publics locaux s'arranger
avec la répartition
des compétences.

Quel modèle pour le couple communes / intercommunalité ?

Si l'on zoome sur le bloc local, il faut admettre une chose : **les promoteurs de l'intercommunalité ont toujours parlé « inter » mais en pensant souvent « supra »**. La question du suffrage universel qui faisait consensus dans les milieux intercommunaux est révélatrice de ce qu'on pensait : on disait « bloc local » mais on envisageait en réalité la substitution tendancielle de l'un, la commune, par l'autre, l'intercommunalité. Au nom de la pertinence. C'est sans doute ça qui est en cause aujourd'hui.

Il faut aussi accepter le fait qu'il puisse y avoir des régimes d'intercommunalité très différents en France. On a en effet un modèle de référence qui est la communauté regroupée autour de la ville chef-lieu et c'est ce modèle-là qui structure notre pensée. D'un point de vue politique, le rapport avec la population se joue avec des compétences très structurantes, au premier rang desquelles les mobilités. *In fine*, le projet de territoire permet le déploiement de compétences, qui horizontalisent, qui fabriquent un leadership politique. C'est quoi les différents régimes d'intercommunalité ? C'est la question à laquelle il faut s'atteler. L'intercommunalité peut marcher sur d'autres référentiels que celui d'un territoire regroupé autour d'une ville centre.

Si l'on sort de la logique de « substitution » et du « modèle de référence », il y a quand même une ligne de fuite qui peut organiser tout ça, c'est comment on peut penser le fonctionnement du bloc local dans un principe de répartition, non des compétences, mais des responsabilités et des rôles politiques qui fassent qu'il y ait de la place pour deux, la commune et la communauté. Si l'on considère que **la politique centrale c'est celle des liens**, on pourrait dire que la responsabilité politique du niveau intercommunal dans un système où l'on a l'ensemble des compétences, c'est plutôt les liens territoriaux. En effet, les intercommunalités ne sont pas contestées dans les champs relevant des politiques systémiques, de transition au sens large. **Politique des liens territoriaux au niveau intercommunal et politique des liens sociaux au niveau communal** : dans cette division du travail, on n'est pas dans une logique d'évidement de la commune mais bien de renforcement de la commune.

En somme, il y a place pour les deux si on ne raisonne plus en termes de partage des compétences mais plutôt en termes de partage des responsabilités.



- ◆ *Ce qui modifie la nature de l'intercommunalité, et son lien aux communes, c'est qu'elle devient aujourd'hui le maître d'œuvre de l'État dans la territorialisation de ses politiques.*
- ◆ *Le principe d'exclusivité et de spécialité n'a plus de sens. Si on veut intensifier les coopérations entre communes et intercommunalités, il faut le supprimer. Il faudrait renverser la clause générale de compétence et la confier aux intercommunalités et spécialiser les communes.*
- ◆ *Historiquement, les DG, sans doute moins les élus, avaient la notion de « supra » dans la tête lorsqu'ils parlaient d'intercommunalité ; la notion d'intérêt communautaire a été une machine de guerre, les DG des communes avaient vraiment le sentiment d'être dépossédés.*
- ◆ *On a pensé que l'aboutissement de l'intercommunalité serait la supra communalité, et donc l'intercommunalité a toujours cherché à faire à la place des communes et pas à faire avec les communes où à aider les communes à faire. Sauf qu'on n'est pas aller au bout.*
- ◆ *On évite de poser la question de devenir des communes, parce qu'on n'a toujours pas déverrouillé les AC ; donc on est toujours dans un système où 70 % des recettes locales vont aux communes mais 70 % des compétences sont exercées par les intercommunalités. Donc le projet de substitution n'est pas abouti.*
- ◆ *Ce qu'a loupé l'intercommunalité, ce n'est pas la relation communes / EPIC, c'est la relation ville centre / territoire. On maltraite les villes centres alors qu'elles sont les moteurs des territoires. L'intercommunalité a été complice de cela, sous-couvert d'égalité territoriale, on a dilaté les fonctions, on a dilaté les services. Cette relation ville centre / territoire elle nous explose à la figure aujourd'hui.*
- ◆ *On est dans un discours où on dit que l'intercommunalité va s'occuper du territoire et les communes de la proximité. Mais il y a des communes qui sont incapables de faire ça, donc il n'y a pas de modèle unique.*
- ◆ *On est au bout de la logique de spécialisation, les enjeux de transition sont multisca-laires, la vraie question, c'est celle des coopérations et ça, c'est une autre posture pour l'intercommunalité.*



**LES DIRIGEANT.E.S
DE TERRITOIRES**

22 rue Joubert . 75009 Paris

01 55 04 88 19

Contact : david.lebras@adgcf.fr

www.adgcf.fr